

KEMI-TORNION AMMATTIKORKEAKOULU

Kuntien hankintatoimet

Länsipohjan Yrittäjien toiminta-alueella

Marja-Terttu Perttunen

Liiketalouden koulutusohjelman opinnäytetyö
Julkishallinnon suuntautumisvaihtoehto
Tradenomi

TORNIO 2011

SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ	4
ABSTRACT	5
1 JOHDANTO	6
1.1 Tavoite ja rajaus	7
1.2 Tutkimusmenetelmät ja sisällön kuvaus	8
1.3 Toimeksiantajan esittely.....	8
1.4 Keskeisiä käsitteitä.....	9
2 HANKINTATOIMILAKI	12
2.1 Kynnysarvot	13
2.2 Keskitetyt hankinnat.....	14
2.2.1 Yhteishankintayksikkö	15
2.2.2 Hankintarenkaat	16
2.3 Sidosyksikköhankinnat (In House-hankinnat)	17
2.4 Hankintamenettely	17
2.5 Ympäristön huomioiminen	20
2.6 Oikeusturva	21
2.7 Tarjous	22
2.8 Muutoksenhaku ja oikaisuvaatimusmenettely	25
2.9 Pienhankinnat.....	26
2.10 Hankintatoimilaki Ruotsissa	27
3 HANKINTATOIMI KUNNISSA.....	29
3.1 Hankintaohje	30
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS	32
4.1 Kohdekuntien esittely.....	32
4.2 Tutkimusmenetelmän valinta	36
4.3 Haastattelurungon esittely	37

4.4 Tutkimuksen luotettavuus	39
5 TUTKIMUSTULOSTEN RAPORTOINTI.....	40
5.1 Esikysymykset	40
5.2 Hankintojen strategiset linjaukset	43
5.3 Hankintaohjeistus	46
5.4 Käytännön yhteistyö ja viestintä markkinoiden suuntaan.....	47
5.5 Seuranta.....	49
5.6 Muuta erityistä informaatiota	50
6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	51
LÄHTEET.....	55
LIITTEET	59

TIIVISTELMÄ

Perttunen, Marja-Terttu 2011. Kuntien hankintatoimi Länsipohjan Yrittäjien alueella. Opinnäytetyö. Kemi-Tornion ammattikorkeakoulu. Liiketalouden toimiala. Tornio. 61 sivua. 1 liite.

Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää se, miten Länsipohjan Yrittäjien toimialueen kunnissa hoidetaan kuntien hankintojen käytännön organisointia, strategisia linjauksia, käytännön yhteistyötä yrittäjien kanssa ja hankintojen seuraamista. Tutkimuksen kohdekunnat ovat Enontekiö, Kemi, Keminmaa, Kolari, Muonio, Pello, Simo, Tervola, Tornio ja Ylitornio. Ainoastaan Muonion kunta jätti vastaamatta kyselyyn. Tutkittava alue sijaitsee rajan pinnassa, joten lähetin kyselyn myös rajan toiselle puolelle Haaparantaan ja näin sain tietoa ruotsalaisten toimintatavoista. Toteutin tutkimuksen survey - tutkimuksena lokakuussa vuonna 2010 – tammikuussa vuonna 2011. Teoriaosassa käsitelin hankintalakia kunnissa ja keskityin laissa erityisesti rakennusurakoihin sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskeviin hankintoihin.

Tutkimuksen kävi ilmi, että alueen kuntien tavoissa hoitaa hankintoja on eroja. Useimassa kunnassa ei ollut omaa erillistä hankintayksikköä, vaan hankinnat oli hajautettu hallintokuntiin ja yhteishankintayksikköön. Toimintatavat yhteistyössä ja viestinnässä markkinoiden suuntaan olivat aika pitkälle samat eri kunnissa, samoin kuin hankintojen seuranta.

Tutkimuksen perusteella kehittämisen kohteiksi nousi hankintojen huomioiminen kuntien elinkeinostrategioissa, jos ei ole erillistä hankintastrategiaa. Tutkimuksen mukaan henkilökunnan osaaminen on avainasemassa hankintojen onnistumisen kannalta ja siihen tulisi kiinnittää huomiota.

Mielenkiintoisia jatkotutkimuksen aiheita on muun muassa vertailla tarkemmin kuntaa Suomesta ja Ruotsista, luoda kunnalle viestintäkanava markkinoiden suuntaan ja kehittää kunnalle hankintojen seurantajärjestelmä.

Asiasanat: julkiset hankinnat, laki julkisista hankinnoista, kunta

ABSTRACT

Perttunen Marja-Terttu 2011. Procurements of the municipalities in the coverage area of Länsi-Pohjan Yrittäjät, the local entrepreneurs' association. Bachelor's Thesis. Kemi-Tornio University of Applied Sciences. Business and Culture. Tornio. Pages 61. Appendix 1.

The aim of the study was to research how municipalities organize their procurements, strategic guidelines, practical cooperation with entrepreneurs and how they follow up their procurements in the coverage area of Länsi-Pohjan Yrittäjät, the local entrepreneurs' association. This research involve the following municipalities: Enontekiö, Kemi, Keminmaa, Kolari, Muonio, Pello, Simo, Tervola, Tornio and Ylitornio. The municipality of Muonio submitted no responses. The area is located near the border with Sweden and, therefore, I also sent the questionnaire to Haparanda city and received the information of how they manage their procurements. The method of this study is a survey carried out in October 2010 – January 2011. The theory part deals with legislation in municipal procurements, especially legislation concerning building contracts and procurement of public goods and services.

The result showed that municipalities manage their procurements in different ways. Most municipalities do not have their own unit to manage procurements. Decentralization of procurements to branches of administration and unit of joint purchases is common. Means of cooperation and communication with markets are similar in the municipalities together with how municipalities follow up procurements.

The aim of study shows that procurements in municipality should be taken into account in their trade and industry strategies, if there is no strategy for procurements. Knowhow of employees is very important and municipalities should pay attention to that.

An interesting topic to further study would be comparing Sweden against Finland, create a communication channel for municipalities to communicate with companies and compile a control and follow up system concerning procurements.

Key words: public procurement, law of public procurement, municipality

1 JOHDANTO

Keväällä vuonna 2010 Kemi-Tornio ammattikorkeakoulun liiketalouden Akatemia vuosikurssin A08 opiskelijat saivat toimeksiannon Länsipohjan Yrittäjiltä. Marjut Heiskanen, Anu Kantomaa, Heikki Taanila ja Maiju Ylivallo tekivät suorana toimeksiantona hankintatoimen esiselvityksen viiden kunnan alueelta. Tutkittavat kunnat olivat Kemina, Ylitornio, Tervola, Kolari ja Enontekiö. Länsipohjan Yrittäjät olivat itse tehneet aiemmin esiselvityksen Kemin ja Tornio hankintatoimesta. Opiskelijoiden tekemä tutkimus osoitti, että Lapin pienissä kunnissa on hankintatoimi perin väljästi ohjeistettu. Hankintaohjeista oli vähän tai ei lainkaan tietoa tutkittujen kuntien sivuilla. Tutkituissa kunnissa ei ollut järjestetty hankintatoimen seurantaa.

Länsipohjan Yrittäjät halusivat jatkaa hanketta teettämällä loppuraportin näihin edellä mainitsemiini hankintaselvityksiin. Tutkimukseni teen kaikista toimeksiantajan alueen kunnista eli tutkittavat kunnat ovat Enontekiö, Kemi, Kemina, Kolari, Muonio, Pello, Simo, Tervola, Tornio ja Ylitornio.

Länsipohjan Yrittäjien motiivi selvityksen toimeksiantajana on muun muassa Suomen Yrittäjien itsensä vuosittain teettämä kysely jäsenilleen koko maassa. He mittaavat tässä vuosittaisessa kyselyssä yhteiskunnan, erityisesti kuntasektorin, ja yrittäjien yhteistyötä. Kyselyn tulokset käyvät ilmi elinkeinopolitiikan mittaristosta, jonka tarkoituksena on toimia käytännön välineenä kunnan elinkeinopolitiikasta käytävään keskusteluun ja kehittämiseen. Yrittäjien tekemässä kyselyssä käy selville, että Länsipohjan Yrittäjät ovat huolissaan alueen kuntien elinkeinopolitiikasta. Tutkimuksessa mitta-asteikkona käytettiin 0-100. Tyytyväisyydessä kuntien elinkeinopolitiikkaan Länsipohjan alueen keskiarvo on 43, kun koko maassa se on 48. Tulos on selkeästi alempi kuin muualla maassa ja osoittaa yrittäjien suurempaa kriittisyyttä alueensa elinkeinopolitiikkaan. (Yrittäjät 2010.)

Erityisesti kunnan päätöksenteon yrityslähtöisyys, viestintä ja tiedottaminen saivat negatiivisimmat arvot Suomen Yrittäjien kyselyssä. Yksittäisenä tekijänä tulee esille hankintapolitiikka- ja hankintaosaaminen. Parhaat arviot Yrittäjien kyselyssä saivat infrastruktuuri ja seudullisen kehittämissyhtiön toiminta. Yksittäisinä tekijöinä parhaan arvosanan sai kunnan kyky kuunnella yrittäjiä päätöksiä tehdessään, kunnan ja yrittäjien

välinen yhteistyö, kunnan kyky käyttää päätöksenteossaan oman elinkeinotoimen resursseja sekä virkamiesjohdon kyky ottaa huomioon yritysvaikutukset päätöksiä tehdessään. (Yrittäjät 2010.)

1.1 Tavoite ja rajaus

Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää se, miten kunnat ja kaupungit hoitavat hankintojaan ja miten hankintatoimi on järjestetty Länsipohjan Yrittäjien alueella. Selvitän millaisia eroavaisuuksia alueen kuntien välillä on. Työni tavoitteena on tehdä toimeksiantajalle loppuraportti kuntien hankintatoimesta. Tutkimuksen tarkennettu tavoite on selvittää kohdealueen kuntien hankintojen käytännön organisointia, strategisia linjauksia, käytännön yhteistyötä yrittäjien kanssa ja hankintojen seuraamista. Haaparanta sijaitsee Ruotsin puolella ja tutustun myös ruotsalaisten tapaan toimia. Jotta pystyn paremmin perehtymään aiheeseen, aloitan työni tutustumalla teoriaosuudessa kuntien hankintatoimintaa sitovaan lakiin. Julkishallinnon linjalla aiheita ei ole tutkittu näin syvällisesti, joten aloitan perusasioista. Opinnäytetyöni ajankohtaisuutta lisää Länsipohjan Yrittäjien kiinnostuksen lisäksi vuonna 2010 muuttuneet EU:n kynnysarvot.

Opinnäytetyössäni keskityn julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskeviin hankintoihin. Rajaen pois vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivat hankintayksiköt, koska en pysty paneutumaan niihin riittävän hyvin tämän työn puitteissa. Rajaus on mielestäni luonnollinen, koska nämä ovat hankintadirektiivissä kahtena eri direktiivinä, yleisenä ja erityisalojen hankintadirektiivinä.

Hankintayksiköistä keskityn ainoastaan kuntiin. Rajauksen ulkopuolelle jäävät valtion, kirkkojen, liikelaitosten ja julkisoikeudellisten laitosten hankintayksiköt sekä yleistä tukea saavat yksiköt. Rajaus kuntiin on perusteltua toimeksiantajan lähtökohdat huomioiden.

1.2 Tutkimusmenetelmät ja sisällön kuvaus

Tutkimusmenetelmänä käytän tässä työssä kvalitatiivista tutkimusta ja tutkimusstrategia on survey-tutkimus. Valitsin laadullisen tutkimuksen, koska tarkastelemaani aihetta ei voi mitata määrällisesti enkä saa vastauksia tutkimuskysymyksiini määrällisen tutkimuksen kautta. Laadullisen tutkimuksen yleisimmät aineistonkeruumenetelmät ovat haastattelu, kysely, havainnointi ja erilaisiin dokumentteihin perustuva tieto (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 71). Laadullisen menetelmän valintaa tukee myös Kanasen (2008, 25) toteamus, että tapausta käsitellään perusteellisesti syvyyssuunnassa. Pyrin kuvaamaan, ymmärtämään ja tulkitsemaan haastatteluiden kautta hankintojen ilmiöitä. Empiirisen osan tavoitteena on vetää yhteen johtopäätöksiä kuntien nykytilasta. Laadullinen tutkimus mahdollistaa tutkittavan ilmiön syvällisen ymmärtämisen, antaa mahdollisuuden ilmiön syvälliseen ja rikkaaseen kuvaamiseen ja selittämiseen (Kananen 2008, 24). Survey-tutkimusstrategia sopii työhöni, sillä kerään tietoa standardoidussa muodossa joukolta ihmisiä. Pyrin kerätyn aineiston avulla kuvailemaan, vertailemaan ja selittämään ilmiöitä. (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2008, 134.)

Länsipohjan Yrittäjät lähettivät keväällä vuonna 2010 Tornion kaupunkiin kyselyn kaupungin hankintatoimista. Vertailun mahdollistamiseksi työssäni käytettiin samoja kysymyksiä. Kysymykset menivät toimeksiantajan lähettäminä suoraan kunnille ja sain vastaukset toimeksiantajan kautta. Kysely meni kuntien hankintatoimesta vastaaville. Kunnat vastasivat kyselyyn aktiivisesti, ainoastaan Muonion kunta jätti vastaamatta kyselyyn.

1.3 Toimeksiantajan esittely

Nykyisessä muodossaan Suomen Yrittäjät on toiminut vuodesta 1996 lähtien, jolloin yrittäjät keskittivät voimansa yhteen järjestöön. Sitä ennen he toimivat useissa eri järjestöissä. Suomen Yrittäjiin kuuluu 110 000 jäsentä ja se on maan elinkeinoelämän suurin keskusjärjestö. Suomen Yrittäjiin kuuluu yrityksiä muun muassa kaupan, liikenteen, palvelujen, teollisuuden ja urakoinnin toimialoilta. Puolet jäsenistä on yksityisyrittäjiä ja puolet työnantajayrityksiä. (Yrittäjät 2010.)

Suomen Yrittäjien missio on parantaa yrittäjien asemaa, yrittämisen edellytyksiä sekä rakentaa Suomessa yrittäjyyden yhteiskunta. Visio on menestyvien yritysten ja yrittäjien määrän lisääntyminen sekä yrittäjien taloudellisen ja sosiaalisen aseman paraneminen. Vision mukaan yrittäjyys nousee keskeiseksi tekijäksi eri organisaatioiden toiminnassa. Perusarvoja ovat vapaus, vastuu ja luovuus. (Yrittäjät 2010.)

Järjestön toiminta rakentuu 400 paikallisyhdistyksestä, 21 aluejärjestöstä ja 52 toimialajärjestöstä (Yrittäjät 2010). Länsipohjan Yrittäjät on yksi näistä aluejärjestöistä. Se on perustettu vuonna 1939 ja tällä hetkellä siinä on 1 300 jäsentä. Länsipohjan Yrittäjiin kuuluu yrittäjiä kymmenen kunnan alueelta. Nämä kunnat ovat Enontekiö, Muonio, Kolari, Pello, Ylitornio, Tornio, Keminmaa, Tervola, Kemi ja Simo.

Länsipohjan Yrittäjien toiminnan painopistealueet ovat vuonna 2011 kuntavaikuttaminen ja yrittäjämönteisen ilmapiirin luominen. Kuntavaikuttamisen tavoitteena on, että kunnat ottavat päätöksenteossaan kattavasti huomioon yritysvaikutukset niin, että kuntien vastuulla olevat palvelut tuotetaan parhaan mahdollisen tuottajan toimesta tehokkaasti, laadukkaasti ja vaikuttavasti. (Länsipohjan Yrittäjät 2011.) Länsipohjan yrittäjien kuntakohtaisten paikallisyhdistysten rajat ovat yhteiset Ruotsin vastaavan yrittäjäjärjestön kanssa. Tämä opinnäytetyöni on osa Julkiset hankinnat Länsipohjassa – hanketta, jossa yhteistyökumppanina ja tukijana on toiminut myös Pohjoiskalotin neuvosto.

1.4 Keskeisiä käsitteitä

Ehdokas on toimittaja, joka on ilmoittanut hankintayksikölle osallistumishakemuksella halukkuutensa osallistua rajoitettuun menettelyyn, neuvottelumenettelyyn taikka kilpailulliseen neuvottelumenettelyyn (Torkell 2008).

EU-kynnysarvo on EY:n hankintadirektiiveissä säädetty tietty euromäärä, jonka ylittävissä hankinnoissa on noudatettava tarkempia ja yksityiskohtaisempia menettelytapoja kuin EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa (Torkell 2008).

Hankinta on hankintasopimuksesta ja sitä edeltävästä kilpailuttamismenettelystä käytettävä yhteisnimitys. Hankinnan katsotaan alkavan joko hankintailmoituksen julkaisemisesta tai tarjouspyynnön lähettämisestä. (Torkell 2008.)

Hankintamenettely on hankintalaissa mainittu tapa toteuttaa hankintakilpailua.

Hankintasopimus on hankintapäätöksen jälkeen tehtävä hankintaa koskeva kirjallinen sopimus, joka on tehty yhden tai useamman tarjoajan ja yhden tai useamman hankintayksikön välillä. Sopimuksen tarkoituksena voi olla rakennusurakan toteuttaminen, tavarankanta hankinta tai palvelun suorittaminen taloudellista vastiketta vastaan. EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa sopimus voidaan tehdä aikaisintaan 21 päivän kuluttua siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut päätöksen ja hakemusosoituksen tiedoksi. (Torkell 2008.)

Hankintayksikkö on toimija, joka on velvollinen noudattamaan hankinnoissaan hankintalakia. Hankintayksiköitä ovat valtio ja kunnat toimielimineen, kuntayhtymät ja muut ylikunnalliset toimielimet, evankelisluterilainen kirkko seurakuntineen, sekä ortodoksinen kirkkokunta. Lisäksi hankintayksiköitä ovat muut julkisoikeudelliset laitokset tietyin edellytyksin, esimerkiksi kunnalliset osakeyhtiöt. Mikä tahansa hankinnan tekijä on hankintalain tarkoittama hankintayksikkö silloin, kun se on saanut hankinnan teke- mistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta joltakin edellä mainitulta hankintayksiköltä. (Torkell 2008.)

Kansallinen kynnysarvo on hankintalaissa määritelty hankintalain noudattamisen alaraja. Erityyppisille hankinnoille on määritelty hankinnan luonteen mukaisesti erikokoiset kynnysarvot. (Torkell 2008.)

Kynnysarvot ovat hankintalaissa määritellyt euromääräiset raja-arvot, joiden mukaan määräytyy, mitä hankintalain säännöksiä hankintaan tulee soveltaa (Torkell 2008).

Tarjoaja on toimittaja, joka on jättänyt hankintayksikölle tarjouksen julkisessa hankinnassa (Torkell 2008).

Toimittaja on luonnollinen henkilö, oikeushenkilö tai julkinen taho tai näiden ryhmittymä, joka tarjoaa markkinoilla tavaroita, palveluja tai rakennustyötä tai rakennusurakoita (Torkell 2008).

Yhteishankintayksikkö on hankintayksikköä, joka tekee yhteishankintayksikön sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä tai hankkii tavaroita ja palvelua. Hankintayksikkö voi hankkia suoraan kilpailuttamatta yhteishankintayksiköltä, jos yhteishankintayksikkö on kilpailuttanut hankinnan noudattaen hankintalakia. (Torkell 2008.)

2 HANKINTATOIMILAKI

Nykyinen laki julkisista hankinnoista (2007) tuli voimaan 30.3.2007. Laki koskee tavaroiden ja palveluiden ostamista, vuokraamista tai siihen rinnastettavaa toimintaa sekä urakalla tekemistä silloin, kun mainittuja hankintoja tai muita toimintoja ei tehdä kunnan omana työnä (Oksanen 2009,7).

Lakia julkisista hankinnoista (2007) ei sovelleta lain 7 §:n mukaan hankintoihin

- 1) jotka ovat salassa pidettäviä, joiden toteuttaminen edellyttää lakiin perustuvia erityisiä turvatoimenpiteitä tai jos valtion keskeiset turvallisuusedut sitä vaativat
- 2) joiden kohde soveltuu pääasiallisesti sotilaalliseen käyttöön
- 3) joita koskevat muut menettelysäännöt ja jotka tehdään:
 - a) Suomen ja yhden tai useamman kolmannen maan välisen kansainvälisen sopimuksen nojalla, joka koskee tavarahankintoja tai rakennusurakoita allekirjoittajavaltioiden yhteisen rakennusurakan toteuttamiseksi tai hyödyntämiseksi. Sellaiseksi lasketaan myös palveluhankinta allekirjoittajavaltioiden yhteisen hankkeen toteuttamiseksi tai hyödyntämiseksi.
 - b) kansainvälisen järjestön erityismenettelyn nojalla
 - c) joukkojen sijoittamiseen liittyvän kansainvälisen sopimuksen nojalla, joka koskee jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa toimivia yrityksiä.

Myös kynnysarvojen alapuolelle jäävät hankinnat kuuluvat lain ulkopuolelle. Sääntelyn keskeisiä tavoitteita on muun muassa terveen ja tehokkaan kilpailun edistäminen, palvelujen tarjoamisen vapauden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden helpottaminen. Sääntelyn tarkoitus on myös ollut tehdä tarjoajista tasavertaisia ja tehdä mahdolliseksi tiettyjen tarjoajien suosiminen. Sääntelyn merkittäväksi tavoitteeksi voidaan siis mainita julkisen sektorin rakenteellisen toiminnan tehottomuuden ja korruption ehkäisy. (Kaarresalo 2007, 2.)

Hankintalainsäädäntömme perustuu EY:n perustamissopimukseen ja hankintadirektiiveihin. Vuonna 2004 EU:n parlamentti ja neuvosto hyväksyivät uudet hankintadirektiivit. (Oksanen 2009, 7.) Julkisten hankintojen lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuolisia mahdollisuuksia tarjota tavaroita, palveluita ja rakennusurakointia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa (Laki julkisista hankinnoista, 2007.)

2.1 Kynnysarvot

Kynnysarvo on yksittäisen hankinnan suurin mahdollinen ennakoitu arvo. Kansalliset kynnysarvot perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön ja EU-kynnysarvot perustuvat GPA-sopimukseen (Government Procurement Agreement) sekä komission antamaan asetukseen. EU:n asettamia rajoja tarkastetaan kahden vuoden välein komission toimesta ja kansallisia rajoja muutetaan ainoastaan kansallisella lainsäädännöllä. (Kunnat 2010.)

Kansalliset kynnysarvot määriteltiin 1.6.2010 seuraavasti:

- tavara- ja palveluhankinnat, käyttöoikeussopimukset ja suunnittelukilpailut, raja 30 000 €
- terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut ja eräät työvoimahallinnon koulutuspalvelut yhteishankintana, raja 100 000 €
- rakennus- ja käyttöoikeusurakat, raja 150 000 €

Kun hankkijana on kunta, kynnysarvot ovat seuraavat:

- tavara- ja palveluhankinnat, suunnittelukilpailut, raja 193 000 €
- rakennus- ja käyttöoikeusurakat, raja 4 845 000 €

Suomessa kansallisten kynnysarvojen määrät perustuvat Suomen ratkaisuihin eli euromäärät voisivat olla korkeammatkin, sillä valitut linjaukset perustuvat poliittiseen harkintaan. Yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää, että EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa noudatetaan riittävää avoimuutta, jonka sisällöstä on kuitenkin eri näkemyksiä. Eri jäsenmaissa on päädytty erilaisiin rajoihin ja myös kilpailuttamismenettelyissä ja ilmoitustavoissa on eroja. (Pekkala 2008, 69.) Kansallisissa kynnysarvot alittavissa hankinnoissa noudatetaan hyvää hankintamenettelyä. Kansalliset kynnysarvot ylittäviin, mutta EU-kynnysarvot alittaviin hankintoihin sovelletaan hankintadirektiivejä kevennettynä.

EU-kynnysarvot alittavat hankinnat ilmoitetaan sähköisesti valtakunnallisella kanavalla, josta käytetään nimeä Hilma (Kalima & Häll & Oksanen 2007, 46). Hilma löytyy osoitteesta www.hankintailmoitukset.fi. Täällä julkaistu ilmoitus riittää täyttämään avoimuusvaatimuksen, koska täältä myös ulkomaiset yritykset voivat saada tiedon ilmoituksista (Pekkala 2008, 70). Länsipohjan alueella on käytössä myös Partnerbook, joka hyödyntää sosiaalista mediaa ja toimii yhtenä kanava ilmoittaa julkisista hankinnoista (Ahola 2011).

EU:n kynnysarvot ylittävät hankinnat tulee myös ilmoittaa Hilmassa kuten kansallisetkin hankinnat. Tämän lisäksi tiedot välitetään EU:n viralliseen lehteen ja sähköiselle ilmoituskanavalle. Näin varmistetaan se, että tiedot ovat samaan aikaan kaikkien toimijoiden luettavissa. (Oksanen 2009, 11–12.)

Sopimuksen ennakoitu summa on määriteltävä kaikissa kunnan hankinnoissa koko sopimuskauden osalta, jotta voidaan selvittää mitä menettelyä niihin sovelletaan. Ennakoivassa laskennassa käytetään pääsääntöisesti suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa. Jos hankinnan arvoa ei tiedetä tarjouspyynnön laatimishetkellä, niin arvo täytyy arvioida. Todistustaakka kynnysarvon alittamisesta on hankintayksiköllä. (Kalima ym. 2007, 67.)

Hankinta on mahdollista toteuttaa osissa. Osien yhteenlaskettu arvo tulee laskea, koska on kiellettyä kiertää sen avulla lakia. Jokaisesta osasta tehdään erillisen sopimus. Pilkkomiskieltoa koskevat säännökset koskevat kaikkia kunnan hankintoja. Osatarjouksien pyytäminen saattaa olla perusteltua taloudellisista tai teknisistä syistä, mutta siitä tulee olla maininta hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. (Kalima ym. 2007, 69–70.)

2.2 Keskitetyt hankinnat

Tuloksellinen hankintatoimen suorittaminen edellyttää toimielinten saumatonta sisäistä yhteistyötä. Hankintayksikkö päättää hajautetuista ja keskitetyistä hankinnoista. Tämän toimintapoliittisen ja strategisen päätöksen tekee kunnanhallitus. Hankintatoimen tehostamiseksi on tarkoituksenmukaista tehdä alueellista yhteistyötä lähikuntien, kuntayhtymien ja mahdollisten muiden hankintayksiköiden kanssa. Yhteistyön onnistuminen on

lähinnä asenne- ja organisointikysymys. Hankintayhteistyön tehostamiseksi uuteen hankintalakiin on sisällytetty erityissäännös yhteishankintayksiköstä, jolla on erityinen toimivalta yhteishankintojen toteuttamiseksi (Oksanen 2009, 13–14.) Hankintayksiköllä on oikeus kilpailuttaa toimitukset kohtuullisina osakokonaisuuksina, jolloin tavallisilla-kin yrityksillä on käytännön edellytykset osallistua kilpailuun. Useinhan hankintavolyymien kasvaessa pienten ja keskisuurten yritysten osallistumismahdollisuudet heikenevät. (Kalima ym. 2007, 289.)

Näistä yhteishankinnoista tulee kuitenkin erottaa kuntakonsernin sisäiset hankinnat. Nämä sidosyksikköhankeinnoiksi nimetyt hankinnat ovat pääsääntöisesti sallittuja ilman kilpailuttamista. Näistä hankinnoista on määrätty julkisten hankintojen lain 10 §:ssä. (Oksanen 2009, 14.) Hankintayhteistyön muotoja on useita. Tämän työn puitteissa en kuitenkaan pysty käsittelemään niistä kaikkia. Seuraavissa kappaleissa kaksi yhteistyön perusmuotoa.

2.2.1 Yhteishankintayksikkö

Keskitettyjä hankintoja hoitavat yhteishankintayksiköt. Yhteishankintayksiköt tekevät hankintoja muiden hankintayksiköiden puolesta, jotka puolestaan hankkivat haluamansa tuotteet yhteishankintayksiköltä. Yhteishankintayksikkö hoitaa kilpailutuksen kunnan puolesta. Hankintayhteistyön toteuttamiseksi voidaan myös perustaa pysyvä itsenäinen yksikkö. Hankintoja yhdistämällä pyritään pienentämään kilpailuttamiseen liittyviä hallinnollisia kustannuksia, samalla hankintavolyymeja kasvattamalla voidaan saavuttaa suurempia alennuksia tai muita etuuksia. (Kaarresalo 2007, 48–49.) Toisaalta keskittäminen ja volyymin kasvattaminen voivat johtaa kilpailun vähentymiseen ja vaikeuttaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksia pärjätä kilpailuissa (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 33).

Nämä yhteishankintayksiköt voivat olla seudullisia, maakunnallisia tai valtakunnallisia. Näiden yksiköiden organisointi sekä hankintojen sisältö voivat vaihdella alueellisesti. Hankinnat kohdistuvat käytännössä tavaroihin ja palveluihin, joiden sisältö on samankaltainen monissa kunnissa. Yhteishankintayksikköä perustettaessa on otettava huomioon lain määräykset. Yksikön omistajina eivät voi olla paikkakunnan yksityiset yrityk-

set tai järjestöt. Yksikkö ei voi myöskään tuottaa palveluita yksityisille yrityksille. (Oksanen 2009, 14.) Valtion yhteishankintayksikkönä toimii Hansel Oy.

Yhteishankintojen toteuttamisen tarve korostuu erityisesti osaamista koskeissa palveluhankinnoissa, joissa hankintayksiköillä on samankaltaiset tarpeet (Kalima ym. 2007, 292–300). Kuntien yhteishankintojen kehittämiseksi on vuonna 2008 perustettu KL-Kuntahankinnat Oy. Se on kuntaliiton omistama yhtiö, jonka tehtävänä on kilpailuttaa ja neuvotella puitesopimuksia asiakkailleen. Se on voittoa tavoittelematon yhtiö, jonka toimintaperiaatteena on osaamisen ja tehokkuuden lisääminen kuntahankinnoissa. Kunnat, kuntayhtymät, liikelaitokset ja kunnalliset yhtiöt voivat halutessaan osallistua yhtiön kilpailutuksiin. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 8.)

2.2.2 Hankintarenkaat

Hankintarengas on vapaaehtoiseen ja – muotoiseen yhteistyöhön perustuvia yhteistyön välineitä toisten kuntien kanssa. Käytännössä renkaan epävirallisena hallintoelimenä toimii hankintatoimikunta, jonka jäseninä ovat renkaaseen osallistuvien hankintayksiköiden edustajat. (Kaarresalo 2007, 51.)

Hankintayksiköiden on hyväksyttävä omalla päätöksellään renkaan tekemä päätös, koska hankintarenkaat eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä. Hankintalainsäädäntö ei ulotu näihin hankintarenkaisiin. Hankintarenkaita käyttämällä ei voi kuitenkaan sivuttaa hankintalakia, koska laki sitoo hankintayksikköä. Kysehän on kuitenkin kunnan hankinnasta, jonka lopullinen rahoittaja ja toteuttaja on kunta itse. (Kaarresalo 2007, 51–52.) Tyypillisin yhteistoiminta on hankintatoimesta vastaavien viranhaltijoiden välinen vapaamuotoinen konsultoiva yhteistoiminta, joka koskee asioiden valmistelua. Julkisen hallinnon hankintatoimessa tulisi pyrkiä vähintään valmisteluyhteistyöhön. Valmisteluyhteistyössä päätäntävalta säilyy kuitenkin hankintayksiköllä. Muun muassa tällaisella yhteistyöllä voidaan hyödyntää kunnissa olevaa monipuolista osaamista. (Kalima ym. 2007, 296–297.)

2.3 Sidosyksikköhankinnat (In House-hankinnat)

Sidosyksikön muodostaa esimerkiksi kunnan täysin omistama osakeyhtiö tai kunnallinen liikelaitos. Tämä sidosyksikkö tuottaa palveluita pääosin vain omistajilleen. Kun hankintayksikkö teettää hankinnan omana työnä, niin kyse ei ole julkisesta hankinnasta. Nämä sidosyksiköt siis katsotaan hankintayksikön omaan organisaatioon kuuluviksi eikä niiltä tehtäviä hankintoja tarvitse kilpailuttaa. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 31.) Sidosyksikön käsite tuli aikanaan tarpeelliseksi, koska viranomaiset halusivat eriyttää ja tehostaa konsernin sisäisiä palveluyksiköitä (Pekkala & Pohjonen 2010, 133–134).

Sidosyksikköhankintoja ei ole määritelty hankintadirektiivissä, mutta kotimaiseen hankintalakiin näistä on sisällytetty säännös. Tulevaisuudessa lain tarkistaminen tämän asian kohdalla tulee ajankohtaiseksi. Kunta voi lähtökohtaisesti valita ostaako se tarvitsemansa palvelut ulkopuolelta vai tuottaako se ne itse. Sääntely koskee kuntia vain, kun kunta tekee hankinnan ulkopuolisilta. Käytännössä julkinen sektori tuottaa merkittävän osan palveluista omana työnä. Sidosyksikköhankintojen voitaneen tietyssä mielessä luonnehtia sijoittuvan kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvien ulkopuolisilta tehtävien hankintojen sekä hankintayksiköiden oman tilan välitilaan (Kaarresalo 2007, 24–253.)

Nämä sidosyksikköhankinnat jaotellaan yhteyksien mukaan. Suppeassa merkityksessä, puhutaan myös talonsisäisistä sopimuksista, tällöin palvelu sisältää vain hankintayksikön oman oikeudellisen organisaation sisäiset hankinnat. Laajassa merkityksessä puhuttaessa hankinta sisältää myös erillisiltä yksiköiltä tehdyt hankinnat. (Kaarresalo 2007, 248.) Valvontavaltaa arvioitaessa on huomioitava muun muassa hankintayksikön edustus sidosyksikön päättävissä elimissä kuten yhtiökokouksessa ja hallituksessa (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 31).

2.4 Hankintamenettely

Hankintamenettelyillä halutaan vaikuttaa siihen kuinka avointa ja laajaa hankinnan kilpailuttaminen on. Hankintamenettely voi vaihtua hankintaprosessin aikana, kunhan sii-

hen on riittävä oikeudellinen peruste. Tärkeimpiä kriteerejä menettelyn valintaan ovat hankinnan laatu ja taloudellinen laajuus. (Kalima ym. 2007, 124.) Jokaisessa hankintamenettelyssä on omat toiminta-ohjeet EU-hankinnoilla ja kansallisille hankinnoille. Seuraavana on kuvattu kansallisia menettelytapoja.

Avoim hankintamenettely on yksivaiheinen ja sitä voidaan käyttää kaikissa hankinnoissa. Avoimessa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja kaikki toimittajat saavat tehdä tarjouksen. Myös suoria tarjouspyyntöjä voidaan lähettää. (Kalima ym. 2007, 126.) Kansallisten hankintojen osalta ei ole säädetty erityisiä määräaikoja (Eskola & Ruohoniemi 2007, 130). Avoimessa hankintamenettelyssä haittana voi olla suuri tarjousten määrä. Avoim menettely soveltuu parhaiten tavaroitten hankintaan, joiden laatu ei olennaisesti vaihtelee tai hankintaan, jossa on vaikea löytää tarjoajia. (Kalima ym. 2007, 126.)

Rajoitettu hankintamenettely on kaksivaiheinen ja sitä voidaan käyttää kaikissa hankinnoissa. Ensin julkaistaan hankintailmoitus, jonka perusteella toimittajat jättävät osallistumishakemuksen. Toisessa vaiheessa pyydetään tarjous vain tietyiltä osallistumisilmoituksen tehneiltä. Yleensä on syytä pyytää tarjous yli viideltä ehdokkaalta, riippuen taloudellisen hankinnan suuruudesta. Kuntatasolla tätä käytetään palveluhankinnoissa ja rakennusurakoissa. Rajoitettua menettelyä käytetään myös kynnysarvot alittavissa hankinnoissa. (Kalima ym. 2007, 127–129.)

Neuvottelumenettely on kaksivaiheinen. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja halukkaat voivat jättää osallistumishakemuksen. Tämän jälkeen hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista valitsemiensa toimittajien kanssa. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5§.) Neuvotteluun kutsuttavien tarjoajien määrää voidaan rajata, kuitenkin niitä tulee olla vähintään kolme. Neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö tasapainoilee kilpailuttamisperiaatteen ja kustannustehokkuuden välillä. (Kalima ym. 2007, 130–131.) Tämä johtuu mahdollisuudesta useisiin tarjouskierroksiin. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää, kun hankintaa ei ole tarkoituksenmukaista määritellä etukäteen. Kansallisissa neuvottelumenettelyissä määräaikojen tulee olla kohtuullisia. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 155.)

Kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää vain laissa määriteltyjen käyttöedellytysten täyttyessä ja se on monivaiheinen (Eskola & Ruohoniemi, 2007, 195). Kilpailullinen neuvottelumenettely on alkuosaltaan samankaltainen kuin neuvottelumenettely. Tämä neuvottelumuoto on tarkoitettu käytettäväksi erityisen monimutkaisissa hankinnoissa. Näitä ovat esimerkiksi suuret liikenneinfrastruktuurihankkeet ja korkean teknologian hankkeet. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tasapuoliseen tietojen antamiseen ehdokkaille ja tarjoajille, joita on oltava vähintään kolme. Kilpailullinen neuvottelumenettely saattaa aiheuttaa kustannuksia tarjoajille, joten hankintayksiköllä on mahdollista maksaa osallistuville raha- tai muita palkkioita. (Kalima ym. 2007, 134–136.) Kilpailullisen neuvottelumenettelyn käytölle asetettujen edellytysten täyttymiseen liittyy oikeuskäytännön puuttuessa tulkintavaikeuksia (Eskola & Ruohoniemi 2007, 169).

Suorahankinnassa hankintayksikkö ei julkaise hankintailmoitusta vaan valitsee mukaan yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa neuvottelee sopimuksen ehdoista (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 §). Se on hankinta, jossa laissa tarkkaan määriteltyissä tilanteissa hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta julkaista hankintailmoitusta eikä kilpailuttaa hankintaa. Prosessi etenee samoin kuin muissakin hankintamenettelyissä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 94–95.) Tätä menettelyä voidaan käyttää esimerkiksi hankittaessa iäkkäälle vanhukselle palveluasumispaikkaa (Eskola & Ruohoniemi 2007, 183).

Sähköisessä huutokaupassa hankintayksikölle paras lopputulos saadaan, kun tarjousten arvioinnin jälkeen käynnistetään huutokauppa. Rakennusurakat ja palveluhankinnat eivät voi olla huutokaupan kohteena, koska ne sisältävät henkisiä suorituksia. Nimensä mukaisesti uudet arvot esitetään sähköisesti. (Laki julkisista hankinnoista 2007, 5 §.) Menettely on kokonaan sähköinen eli käyttöönotto vaatii tietojärjestelmäratkaisun. Vertailuperusteet pohjautuvat matemaattisiin kaavoihin, joten järjestelmä tuo ajansäästöä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 101.)

Puitejärjestely on yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai useamman toimittajan välinen sopimus, jossa vahvistetaan tietyn ajan kuluessa sopimuksia koskevia ehtoja ja sopimuksen voi tehdä useamman toimittajan kanssa. Menettelyn ensimmäisessä osassa valitaan toimittaja avoimella tai rajatulla menettelyllä. (Kalima ym. 2007, 147–148.) Se ei välttämättä velvoita hankintayksikköä tekemään kyseistä hankintaa. Puitejärjestely on

hyvä usein toistuvissa hankinnoissa ja hankinnoissa, joiden kohteiden hinnat muuttuvat nopeasti. Tällaisia voivat olla tietotekniikan hankinnat. Puitesopimuksen enimmäiskesto on neljä vuotta. (Kuusniemi-Laine & Takala, 2008, 89–92.)

Suunnittelukilpailu on menettely, jolla voi hankkia esimerkiksi kaupunkisuunnitteluun liittyviä suunnitelmia tai palveluita. Sellaisia ovat esimerkiksi arkkitehtuurikilpailut. Tuomaristo valitsee voittajan ja kilpailussa voidaan antaa palkintoja. (Kalima ym. 2007, 148.) Tuomaristo arvioi nimettömät ehdotukset. Nimettömyyden suoja takaa tasapuolisen ja objektiivisen arvioinnin ja nimettömyys säilyy päätöksen tekoon saakka. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 95.) Kilpailusta on julkaistava hankintailmoitus hankinnan arvon edellyttämällä tavalla (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 93).

2.5 Ympäristön huomioiminen

Sen lisäksi, että hankinnoissa huomioidaan tarkoituksenmukaisuus ja kokonaistaloudellinen edullisuus, tulee ottaa huomioon myös ympäristö. Hankintaa suoritettaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa ympäristölle mahdollisimman vähän haittaa tuottaviin tuotteisiin ja aineisiin. Tavarankuljetukset, pakkaukset, varastointi ja jätehuolto tulee ottaa huomioon hankinnasta päätettäessä. Ympäristövahinkoa aiheuttavia aineita ja tuotteita on pyrittävä välttämään ja niiden tilalle on haettava vaihtoehtoja. (Oksanen 2009, 13.) Hankintayksiköllä voi olla erityinen ympäristöstrategia, jossa määritellään julkisissa hankinnoissa noudatettavia periaatteita ja tavoitteita. Tällainen tavoite voi olla pyrkimys ensisijaisesti kunnostaa olemassa olevaa kalustoa tai vanhoja kiinteistöjä ja vasta toissijaisesti hankkia tilalle uusia tuotteita tai rakennuksia. (Pekkala 2008, 276–277.)

Tarjouspyyntöä tehdessä hankintayksikkö voi ilmoittaa, että esimerkiksi tietty ympäristömerkki täyttää tarvittavat vaatimukset. Tarjoaja voi esittää ympäristömerkin tilalle jonkin muun todistuksen siitä, että tuote täyttää vaaditut määräykset. Näitä merkkejä ovat muun muassa valmistajan tekninen asiakirja ja tunnustetun toimielimen laatima raportti. (Laki julkisista hankinnoista 2007.) Tuotteelta ei saa vaatia tiettyä, nimettyä ympäristömerkkiä (Pekkala 2008, 279). Suomen ympäristökeskus ja Efeko Oy ovat laa-

tineet oppaita ympäristönäkökohtien huomioimiseksi kuntien ja kuntayhtymien hankinnoissa (Kalima ym. 2007, 283).

Onnistuneiden hankintojen olennainen edellytys on, että ostajat ovat tietoisia ympäristöystävällisistä tuotteista ja palveluista. Heidän tulee osata pisteyttää ja mitata ympäristöominaisuudet. Jos tuotteelle asetetaan liian tiukat ympäristövaatimukset, on mahdollista, että kriteerit täyttäviä tarjouksia tulee vähän. Suositeltavaa olisikin käyttää toiminnallisuuteen liittyviä teknisiä vaatimuksia ja sallia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tyypillisiä esimerkkejä ympäristöperusteista ovat energiatehokkaat koneet, rakennusten energiakuutus tai vedenkulutusta vähentävä saniteettikalusto. Käyttöikää parantavia ominaisuuksia ovat huoltoon, varaosien saatavuuteen, tuotteiden kierrätettävyyteen ja pitkään takuu-aikaan liittyvät ominaisuudet. (Pekkala 2008, 277.)

2.6 Oikeusturva

Hankinta-asetuksessa on säädetty hankintamenettelyihin liittyvien sähköisten viestintätapojen luottamuksellisuudesta ja tietoturvasta. Hankintayksikön on varmistettava tietoturvallisuuden periaatteiden toteutumisesta sähköisessä tiedottamisessa, tiedonvaihdoissa ja tietojen tallentamisessa. Tietojen luottamuksellisuutta tulee valvoa erityisesti silloin kun tarjouskilpailu on kesken. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 50.)

Jos kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa menetellään hankintalain vastaisesti, voi kilpailuun osallistunut valittaa markkinaoikeuteen. Markkinaoikeus voi kumota virheellisen hankintamenettelyn mukaan tehdyn päätöksen. Markkinaoikeus voi velvoittaa hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua hävinneelle yritykselle, jos laissa ilmenee siihen perusteet. Markkinaoikeuden tutkittaviksi ei kuitenkaan voi saattaa kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja. Näistä päätöksistä tehdyistä oikaisuvaatimuksista voi valittaa kunnallisvalituksin hallinto-oikeudelle. (Oksanen 2009, 16.)

2.7 Tarjous

Tarjousten antaminen vaatii tarjouspyynnön, joka on hankintaprosessin tärkein asiakirja (Eskola & Ruohoniemi 2007, 207). Se on laadittava niin selkeäksi, että sen perusteella saadaan yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tarjouksia. Epäselvä tarjous saattaa suosia aikaisempia tarjoajia eikä näin ole tasapuolinen. (Kalima ym. 2007, 152–153.) Hankintakilpailuttamisessa ei saa valita voittajaksi paikkakunnan yrittäjää työllistävän vaikutuksen ja verotulojen takia, koska se syrjisi muita tarjouskilpailuun osallistujia. Tarjouskilpailua suunniteltaessa voidaan hankinnan sisältö kuitenkin määritellä niin, että paikalliset yritykset voivat osaltaan osallistua tasavertaisina. (Oksanen 2009, 9-10.) Työtömyyden torjunta sekä ympäristö- ja sosiaalipoliittiset näkökohdat voidaan kuitenkin tietyssä määrin ottaa huomioon (Kalima ym. 2007, 107).

Pahimmassa tapauksessa tarjouspyyntö voi olla epäonnistunut ja hankinta täytyy keskeyttää ja tehdä uusi tarjouspyyntö. Pääsäännön mukaan tarjoukset pyydetään kirjallisesti ja kaikilta ehdokkailta samanaikaisesti. Kiireellisessä kansallisessa hankinnassa tarjouspyyntö voidaan tehdä suullisesti. Suullinen sopimus tulisi kuitenkin vahvistaa kirjallisesti muun muassa valitusten ehkäisemiseksi. (Kalima ym. 2007, 152–153.)

Tarjouspyynnössä kohde täytyy määritellä. Kohteen voi määritellä teknisesti tai voidaan määritellä kohteen suorituskykyä ja toiminnallisia ominaisuuksia. Alkuperään tai tuotantoon ei saa viitata niin, että se syrjisi muita toimittajia. (Kalima ym. 2007, 157–158.) Tiivistettynä tarjouspyynnössä ostaja määrittelee haluamansa tuotteen, palvelun tai urakan sisällön ja siihen liittyvät vaatimukset ja ehdot, joilla on merkitystä tarjouksen tekemisessä ja hinnoittelussa (Eskola & Ruohoniemi 2007, 207). Tarjouspyynnön ulkoista muotoa ei ole laissa määritelty. Kuitenkin selväähän on, että ulkoasultaan selkään ja lomakemaiseen tarjouspyyntöön on helpompi vastata kuin sekavaan.

Hankintayksikkö voi asettaa hankintasopimuksen toteutumiselle erityisehtoja. Nämä ehdot voivat koskea erityisesti ympäristö- ja sosiaalisia näkökohtia. Sosiaalisia näkökohtia voivat olla ammatillinen koulutus työpaikalla, kansainvälisen työjärjestön sopimusten noudattaminen, työoloja, työehtoja tai vammaisten palvelukseen ottaminen, kunhan näin asetettavat ehdot ovat syrjimättömiä. Tarjous, joka ei vastaa teknisiä eritelmiä, on tullut myöhässä tai on muuten puutteellinen, on hylättävä. Määräaika varmis-

taa sen, että jokaisella tarjoajalla on käytössään sama aika tarjouksen teossa. Määräajan edellytetään olevan kohtuullinen tarjouksen laadintaan nähden. Liian lyhyt määräaika voi merkitä kilpailuperiaatteen sivuuttamista ja pahimmillaan syyllistämistä syrjintään. (Kalima ym. 2007, 159–165.)

Tarjousasiakirjojen käsittely on tarkkaan määritelty. Kirjalliset tarjoukset pitää säilyttää lukitussa paikassa avaamattomina avaamistilaisuuteen saakka ja kaikista saapuneista tarjouksista laaditaan luettelo, missä on tarjouksen saapumisajankohta ja vastaanottaja. Avaamistilaisuus pidetään mahdollisimman pian tarjouskilpailun päätyttyä ja siitä laaditaan pöytäkirja liitteineen. (Kalima ym. 2007, 169.)

Yksi osa hankintamenettelyä on arvioida tarjoajan kelpoisuus. Tarjoajan voi sulkea pois kilpailusta, jos tarjoaja on syylistynyt rikokseen. Rikos on voitu sovittaa, mutta siitä huolimatta tarjoaja ei saa olla toimittaja. Soveltuvuus on arvioitava ennen tarjousten vertailua ja erillisenä prosessina. Kelvolliseksi katsotut tarjoajat pääsevät tarjouskilpailun seuraavaan vaiheeseen. (Kalima ym. 2007, 177–182.)

Tarjouksista on hyväksyttävä se, joka on hankintayksikön kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan kohteeseen liittyvien vertailuperusteiden mukaan, tai se, joka on hinnaltaan halvin. Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen vertailuperusteina voidaan käyttää esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia. (Laki julkisista hankinnoista 2007.)

Sen lisäksi, mitä laissa julkisista hankinnoista (2007) 1. momentissa säädetään, hankintayksikkö voi kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidessaan ottaa huomioon myös asianomaisen yleisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyviä perusteita, jos tällaiset perusteet ovat mitattavissa ja liittyvät hankinnan kohteeseen. Samoin edellytyksin hankintayksikkö voi ottaa huomioon myös hankinnan kohteen käyttäjänä toimivan erityisen heikossa asemassa olevan väestönosan tarpeisiin liittyviä perusteita, jos tällaiset tekijät on määritelty teknisissä eritelmissä. (Laki julkisista hankinnoista 2007.)

Pääsääntönä on, että julkisten hankintojen lain mukaan hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti. Lainsäädännön mukaan edullisuus voi kuitenkin tarkoittaa kahta asiaa: hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin. Valintaperuste täytyy tulla esiin tarjouspyynnössä. Jos tarjouspyynnössä ei ole valintaperustetta, oikeuskäytännön mukaan tulee valita halvin. Vuoteen 1998 saakka korostettiin hankintahinnan halpuutta, mutta nykyään kokonaistaloudellinen edullisuus on keskeisin valintaperuste. Pelkkä hinta valintaperusteena ei ole perusteltua, koska hankintahinta on ainoastaan yksi kustannuserä tuotteen elinkaaresta. (Kalima ym. 2007, 203.)

Hyvä laatu on usein hieman arvokkaampaa, mutta kestää pitempään kuin heikompi laatu. Kalima ym. (2007, 221) toteavatkin kirjassaan, että hankintahinnaltaan halvin hyödyke on vain harvoin kokonaistaloudellisesti edullisin. Jos tarjouksen hinta on poikkeuksellisen alhainen, syy siihen on selvitettävä. Selvitys on tehtävä kirjallisesti. Aikaisemmat kielteiset kokemukset voidaan rajatusti huomioida tarjouksia arvioitaessa. Jos esimerkiksi halvimman urakkatarjouksen jättänyt rakennusliike on tunnettu huonolaatuisesta työstä, niin voidaan arvioida, ettei se täytä minimiehtoja laadullisesti. (Kalima ym. 2007, 223–227.)

Hankintayksiköllä ei ole tinkimismahdollisuutta. Tällä tinkimiskiellolla vältetään monikertainen hankintamenettely. Poikkeuksena voidaan kuitenkin pitää kilpailullista neuvottelumenettelyä ja dynaamista hankintamenettelyä, jossa voidaan alentaa kerran annettuja tarjouksia. Jos tarjouspyyntö pitää tarkentaa tai muuttaa, niin siitä tulee ilmoittaa kaikille tasapuolisesti. Tarjouksen tarkentaminen on usein edullisempi ja nopeampi tapa kuin käynnistää tarjouskilpailu uudelleen. (Kalima ym. 2007, 232 – 233.)

Hankintapäätökset tulee tehdä kirjallisesti ja päätös perusteluineen on toimitettava niille, joita asia koskee. Päätöksestä tulee ilmetä olennaiset tiedot tarjouskilpailun ratkaisun tuloksista. Valitun tarjoajan lisäksi tulee ilmoittaa valintaperusteet, arviointiperusteet ja tulokset pisteinä, jos pisteytys on suoritettu. Päätöksen mukaan tulee laittaa valitusosoite. Hankintasopimus ei synny pelkällä tarjouksen hyväksymisellä, vaan hankintasopimus tulee tehdä hyväksymistoimella jossa allekirjoitetaan sopimus. Hyväksymistoimi voidaan tehdä aikaisintaan 21 vuorokauden kuluttua kun kieltoaika umpeutuu. Tämä kieltoaika koskee ainoastaan kynnysarvot ylittäviä EU-hankintoja. Sopimuksen voi tehdä ennen tätä, jos se on ehdottoman välttämätöntä. (Kalima ym. 2007, 233- 235.)

2.8 Muutoksenhaku ja oikaisuvaatimusmenettely

Markkinaoikeus on ensimmäinen muutoksenhakuinstanssi kaikissa hankinnoissa. Jos markkinaoikeuden päätös ei ole mieleinen, niin muutosta voi hakea korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Markkinaoikeuden lisäksi kuntien hankinnoissa on käytettävissä kuntalain mukainen oikaisuvaatimusmenettely ja kunnallisvalitus. Julkisten hankintojen laissa (2007) on kuitenkin pykälässä 82 valituskieltosäännös, joten valittajan tulee olla tarkkana, mihin valittaa. Voi olla, että asiasta joutuu valittamaan useaan pisteeseen. Sääntelyn lähtökohtana on, että julkisissa hankinnoissa sattunut virhe on korjattava niin varhaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Hankintapäätöksen tiedoksi saattaminen on tärkeää, koska ilman asianmukaista tiedoksiantoa valitusaika ei kulu eikä päätöskään tule lainvoimaiseksi. (Kalima ym. 2007, 236–240.)

Muutoksenhaku markkinaoikeudelle on tehtävä 14 vrk:n kuluessa siitä, kun tarjoaja on saanut kirjallisesti tiedon päätöksestä ja hakemusosoituksesta. Päätöksestä voi valittaa ainoastaan se jota asia koskee. Suomalainen markkinaoikeus on toimivaltainen vain Suomessa tehdyissä hankinnoissa. (Kalima ym. 2007, 241–242.)

Kaliman ym. mukaan (2007, 249) markkinaoikeus voi

- 1.kumota hankintayksikön päätöksen
- 2.kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä
- 3.velvoittaa hankintayksikköä korjaamaan virheensä
- 4.määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua sellaisella asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

Ensisijainen tarkoitus on saada virheellinen ja lainvastainen päätös tai menettely oikaistua. On varsin tavallista, että oikaisu tehdään vain osittain. Ainoastaan perustavanlaatuisessa virheessä päätös joudutaan kumoamaan ja uusimaan hankintamenettely. Oikaisuvaatimuksessa pääasia on pyyntö saada hankinta-asia virheen perusteella uudelleen käsittelyyn. Se on jätettävä 14 vrk:n kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Oikaisuvaatimuksen voi tehdä kunnanhallituksen, yhtymähallituksen, lautakunnan ja viranhaltijan

hankintapäätöksestä, mutta ei valtuuston päätöksestä. Oikaisua voi hakea ainoastaan lopullisiin päätöksiin ja oikaisua voi vaatia kuka tahansa kunnan tai kuntayhtymän jäsen tai yritys. (Kalima ym. 2007, 250–261.)

Oikaisuvaatimus on käsiteltävä viipymättä. Päätökseen tyytymätön voi hakea muutosta oikaisuvaatimukseen kunnallisvalituksin alueelliselta hallinto-oikeudelta. Pienissä hankinnoissa muutosta voidaan ensisijaisesti hakea kuntalain mukaisin oikaisuvaatimuksin ja kunnallisvalituksin. Pienissä hankinnoissa muutoksenhaku ei ole mahdollinen sillä perusteella, että päätös on hankintalain vastainen. (Kalima ym. 2007, 261–263.) Pienhankinnat voidaan toteuttaa ilman hankintalain menettelytapavaatimusten noudattamisvelvoitetta, niistä seuraavassa kappaleessa hieman enemmän (Eskola & Ruohoniemi 2007, 83).

2.9 Pienhankinnat

Kansallisten kynnysarvojen alle jäävät hankinnat eivät kuulu hankintalain soveltamisalaan. Näitä kutsutaan pienhankinnoiksi. Pienhankintoihin voidaan soveltaa hankintayksikön omia ohjeita ja määräyksiä. Eri hankintayksiköt ovat antaneet lain voimaantulon jälkeen omia hankintaohjeita, näistä yksi laajimmista on Valtion hankintakäsikirja. Pienhankintoihin voi liittyä myös muun lainsäädännön velvoitteita, periaatteessa on noudatettava EU:n perussopimuksen yleisiä periaatteita. Pienhankintojen tavoitteena on kustannustehokas, joustava, yksinkertainen ja sujuva hankintamenettely. (Pekkala & Pohjonen 2010, 510.)

Pienhankinnoista ei ole pakko ilmoittaa julkisesti eikä niistä voi valittaa markkinaoikeuteen. Pienhankinnoissa on kuitenkin kohdeltava tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättä, suhteellisuutta ja avoimuutta noudattaen. Vuoden 2010 kynnysarvojen muututtua on entistä tärkeämpää, että pienhankinnat kilpailutetaan sillä kynnysarvot ovat kaksinkertaistuneet. (Pekkala & Pohjonen 2010, 511.)

Hankintojen jakaminen osiin, jotta kynnysarvot alittuisivat, on kielletty. Pienhankinnat on syytä tehdä tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ja suositeltavaa on käyttää puitesopimuksia, sillä niiden avulla pienhankintojen tarvetta voidaan vähentää. Hinta on

usein valintaperuste, mutta kokonaistaloudellista edullisuutta olisi suotavaa käyttää silloin, kun on odotettavissa laatueroja tai laadulla on merkitystä. (Pekkala & Pohjonen 2010, 511.)

Käyttöperusteita suoraan hankintaan voivat olla hankinnan vähäinen arvo (tämä on syytä määritellä hankintaohjeissa), hankinnalla on kiire, hankittava tuote tai palvelu tunnetaan hyvin, tarjouskilpailun kustannukset ylittävät saatavan hyödyn, muita toimittajia ei ole tiedossa tai kun hankinta tehdään avoimesta sähköisestä kauppapaikasta. Hankintaohjeissa voidaan erikseen edellyttää suoraan hankintojen perustelu. Tarjouspyynnöt lähetetään sähköpostitse tai kirjeitse, arvoltaan vähäisemmät voidaan selvittää myös suullisesti. (Pekkala & Pohjonen 2010, 512.)

2.10 Hankintatoimilaki Ruotsissa

Ruotsissa laki julkisista hankinnoista on nimeltään Lagen om offentliga upphandlingar = LOU. Se tuli voimaan jo vuonna 1994. Tätä lakia sovelletaan sekä kynnysarvon ylittäviin että alittaviin hankintoihin ja ns. toissijaisiin palveluhankintoihin. Lain toteuttamista seuraa hankintalautakunta, joka on valtion viranomainen. Tämän viranomaisen tehtäviin kuuluu myös neuvonta hankinta-asioissa. Standardilomakkeet, hankintailmoitukset, tekniset eritelvät ja tarjoajalta vaadittavat selitykset säädetään erillisillä asetuksilla. (Hallituksen esitys eduskunnalle 2006, 2.2.1.)

Kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta noudatetaan laissa tarkasti direktiivien sanamuotoja. EU-kynnysarvon alittavissa hankinnoissa toissijaisia palveluhankintoja koskevat yhteiset säännökset ja näitä hankintoja säännellään lähes samoin kuin kynnysarvon ylittäviä hankintoja. Näitä hankintoja ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa Euroopan laajuisesti. Kynnysarvon alittavissa hankinnoissa voidaan käyttää yksinkertaistettua hankintaa tai valintamenetelmää. Kaikki kynnysarvot alittavat hankinnat on ilmoitettava avoimesti pääsääntöisesti yleisesti saatavilla olevassa tietokannassa. Suorat hankinnat on sallittuja, jos niiden arvo on vähäinen tai siihen on erityinen syy. (Hallituksen esitys eduskunnalle 2006, 2.2.1.)

Hankintalain vastainen menettely voidaan saattaa käsiteltäväksi lääninoikeuteen. Hankinnan kynnyksarvolla ei ole merkitystä valitukseen. Kun hankintayksikön päätöksestä valitetaan lääninoikeuteen, siitä ei voi valittaa kunnallisvalituksena tai kirkollisvalituksena. Läänin oikeudelle ei myöskään ole toimivaltaa sen jälkeen, kun hankintasopimus on tehty. Sen sijaan kuntalain mukainen laillisuusvalitus on mahdollista samoin kuin Suomessa oikaisumenettely. Yleisessä alioikeudessa voi nostaa kanteen jo tehdyistä hankintasopimuksista. (Hallituksen esitys eduskunnalle 2006, 2.2.1.)

3 HANKINTATOIMI KUNNISSA

Hankintayksiköjä ovat julkisten hankintojen lain mukaan

- 1) valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset
- 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset
- 3) valtion liikelaitoksista annetun lain mukaiset liikelaitokset
- 4) julkisoikeudelliset laitokset
- 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta (Laki julkista hankinnoista 2007, 7§).

Kuten edellä kohdassa viisi sanotaan, laki voi koskea myös yksityistä tahoa. Yksityiset tahot eivät välttämättä tiedä tätä, vaan asia täytyy saattaa heidän tietoonsa. (Kalima ym. 2007, 52.)

Kunnanvaltuusto käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa ja vastaa kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kuntalaiset valitsevat äänestämällä kunnanvaltuuston. Valtuusto tekee kunnan kannalta keskeisimmät ja suurimmat päätökset, kuten kunnan hallinnon järjestämisen perusteista, toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista sekä taloudellisesta valvonnasta. (Kaarresalo 2007, 39.)

Kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloushoidosta sekä valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Lähtökohtaisesti se edustaa kuntaa ja käyttää puhevaltaa. Kunnanhallitus on valtuuston alainen toimielin, joka huolehtii käytännön hallinnosta ja sen tehtävänä on kunnan edun valvominen. (Kaarresalo 2007, 39.)

Näiden lisäksi erilaiset lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat ovat kunnan toimielimiä ja kunnanvaltuusto voi siirtää näille toimivaltaansa. Ne ovat hankintalaissa tarkoitettuja kunnan viranomaisia ja niitä on pidettävä esitöiden mukaisesti erillisinä hankintayksiköinä. Tilapäiset valiokunnat eivät ole varsinaisia päätösvaltaa käyttäviä toimielimiä eivätkä näin osallistu juuri koskaan hankintapäätöksen tekoon. Myös kuntayhtymien viranomaiset ovat laissa tarkoitettuja hankintaviranomaisia. Yksittäistä viranhaltijaa ei pidetä hankintayksikkönä, vaikka hän huolehtisi hankinnoista. Kunnallisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden asemaa arvioitaessa on olennaista huomata, että nämä

henkilöt päättävät hankinnoista toimivallan delegoineen kunnan nimissä ja sen lukuun. (Kaarresalo 2007, 39–44.) Selkeän oikeudellisen vastuun toteuttamiseksi julkisessa hallinnossa tulee pyrkiä siihen, että hankintatehtävät uskotaan ainoastaan virkasuhteessa olevien tehtäväksi (Kalima ym. 2007, 47).

3.1 Hankintaohje

Aikaisemmin kunnissa on ollut suositushjeet hankintoja varten, mutta vuonna 1994 Suomen kuntaliitto uudisti nämä suositukset yleisiksi hankintaohjeiksi. Ohjeita on päivitetty lainsäädännössä tapahtuvien muutosten mukaiseksi. Ohjeiden päivittäminen on tärkeää, sillä julkisten hankintojen arvo on n. 17 % bruttokansantuotteestamme. Ympäristöministeriön (2009, 3) mukaan summa oli viime vuonna 27 miljardia €. Tästä summasta n. puolet eli 13 miljardia € kuuluu hankintalainsäädännön soveltamisalan piiriin.

Yritysten näkökulmasta kilpailuttamisen lisääntymisessä on kyse yksityisten pääsystä julkisille markkinoille. Tarjouskilpailuilla on suora yhteys paikallisen elinkeinotoiminnan kehitykseen ja vilkkauteen. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 2). Aiemmin vähäisen tiedonsaannin on koettu vähentävän hallinnon avoimuutta ja horjuttavan uskoa tasapuolisesta kilpailuttamisesta. Joissain tapauksissa tiedon puute on vähentänyt kiinnostusta tarjota julkiselle sektorille. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 80.)

Hankinnat edellyttävät kunnalta suunnittelua. Hankintayksikön tulee laatia hankintastrategia, jossa on suunnitelma hankintatoimen organisoinnista ja hankintojen toteuttamisesta. Nämä on syytä kartoittaa pitkällä aikavälillä. Strategian tueksi voi laatia kilpailuttamisen pelisäännöt. Hankintastrategialla on merkitystä markkinoiden syntymiselle ja kehittymiselle, sillä hyvin laaditun strategian pohjalta yritykset voivat varautua tarvittaaviin investointeihin ja mahdollisiin kilpailutuksiin. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 108–109.)

Hankintaohjeessa on koottuna lakia täydentäviä ja selventäviä käytännön toimintaohjeita, jotka ohjaavat hankintaprosessia. Hankintaohjeessa pyritään määrittelemään ja esittämään selkokielellä keskeiset käsitteet. Ohjetta voidaan käyttää kunnallisten hankintayksiköiden hankinnoissa, mutta myös erityisesti hankintalain ulkopuolelle jäävien

pienien hankintojen toteuttamisessa. Hankintaohjeessa ei anneta suosituksia kuntien ja kuntayhtymien hankintatoimeen, suosituksia palvelustrategiaksi tai toimintaohjeita hankintastrategiaan. Hankintatoiminta ei liity kunnallispoliittiseen tavoitteenasetteluun ja mahdolliset toimintapoliittiset valinnat tulee tehdä ennen tarjouskilpailun käynnistämistä. (Oksanen 2009, 8-10.)

Oksasen (2009, 8) mukaan hankintojen merkittävydestä huolimatta vain harvoissa kunnissa ja kuntayhtymissä on hankintatoimeen erikoistunutta henkilökuntaa. Hankintojen edellyttämät toimenpiteet tehdään siis pääsääntöisesti muiden tehtävien rinnalla. Kuntia yhdistyy ja hankinnat kasvavat vuosi vuodelta, joten hankintaosaamiseen on syytä kiinnittää enemmän huomiota tulevaisuudessa. Erityisesti palveluhankintojen määrä tulee lisääntymään. (Oksanen 2009, 8.)

Vireillä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos tulee automaattisesti vaikuttamaan erityisesti palveluhankintojen tehostamiseen kuntien yhdistymisen ja laajentuvan yhteistoiminnan myötä hankintavolyymien kasvaessa. Hankintatoimen tarkoituksenmukainen järjestäminen, riittävän yhtenäinen hankintamenettely ja oikein toteutettu kilpailuttaminen ovat kunnallisten palveluiden toteuttamisen ja järkevän kunnallistalouden tärkeitä elementtejä. Hankintatoimen suunnittelu, toteutus ja valvonta edellyttävät kunnilta jatkuvaa valvotuneisuutta virheinvestointien välttämiseksi tai estääkseen tarpeettomat kustannukset. Hyvä suunnittelu mahdollistaa oikeudellisesti virheettömän prosessin. (Kalima ym. 2007, 282–284.)

4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimusmenetelmäni on kvalitatiivinen tutkimus. Haastattelut toteutettiin lähettämällä sähköpostia tutkittaviin kuntiin. Tarvittaessa lisäkysymykset tein pohjustamalla lisäkysymyksiä puhelimitse ja varsinaiset kysymykset laitoin sähköpostilla.

4.1 Kohdekuntien esittely

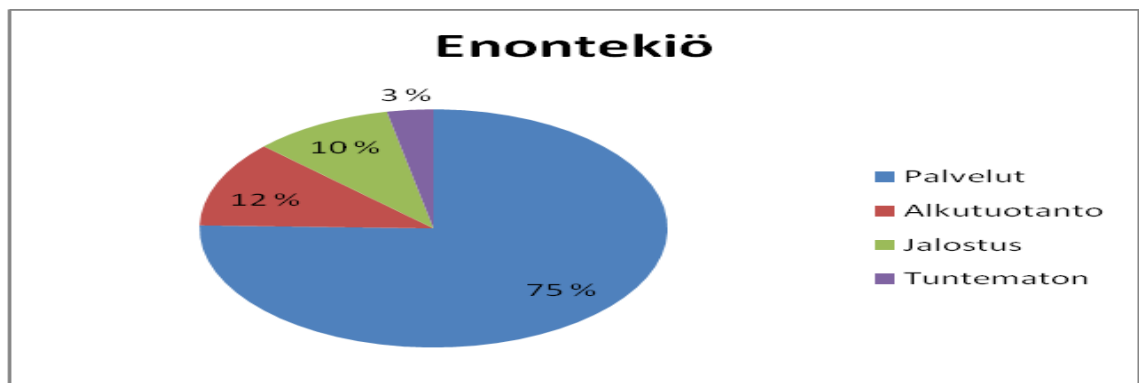
Kuva 1 havainnollistaa sen kuinka paljon kohdekunnissa on asukkaita ja mikä on kuntien tuloveroprosentti:

KUNTA	ASUKASLUKU	TULOVERO %
Enontekiö	1 877	20,5
Kemi	22 548	20,75
Keminmaa	8 575	20,75
Kolari	3 839	20
Pello	3 979	20,25
Simo	3 491	20,75
Tervola	3 445	19,5
Tornio	22 512	20
Ylitornio	4 737	19,25

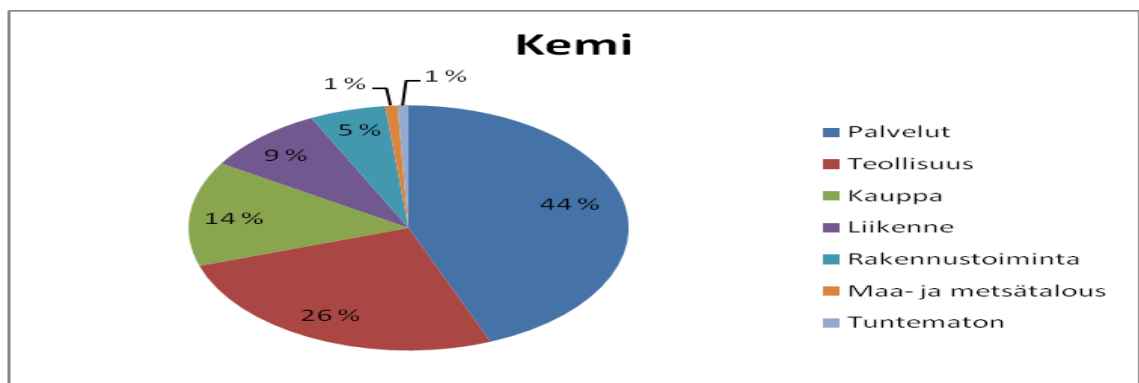
Kuva 1. Kuntien asukasluku ja tuloveroprosentti.

Haaparannan kaupungissa oli vuonna 2009 asukkaita 10 191 henkilöä. Vuoden 2011 kunnallisvero 22,28 %, maakäräjävero on 10,40 %. Kirkkoon kuuluvat maksavat vielä 0,93 % ja kirkkoon kuulumattomat maksavat hautausmaksua 0,32 %.

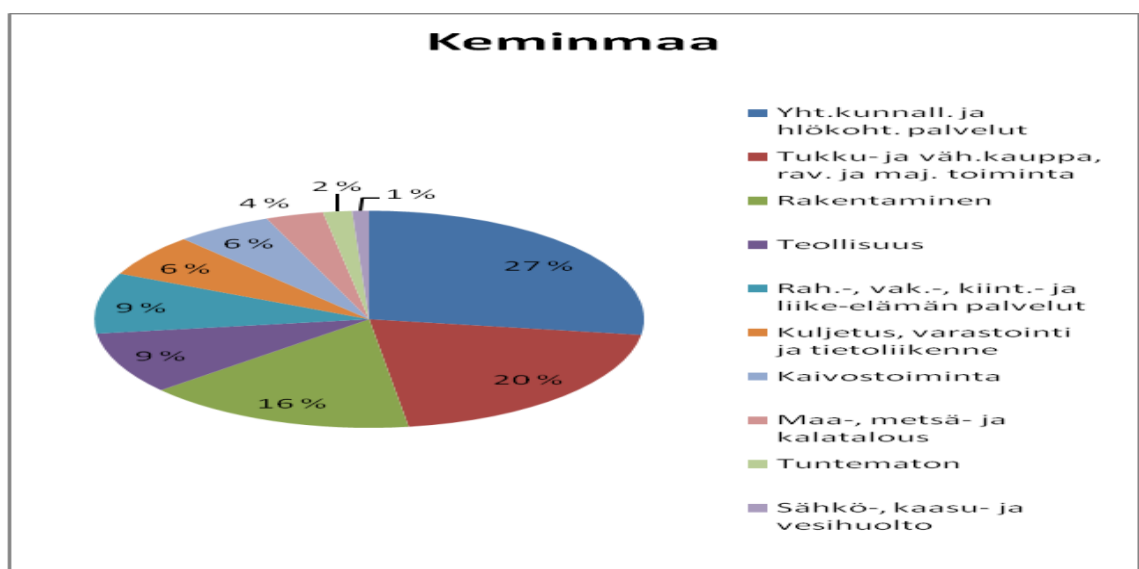
Kohdekunnissa elinkeinorakenteet ovat erilaiset. Tiedot on saatu kunkin kunnan kotisivuilta (Enontekiön kunta 2010, Kemin kaupunki 2010, Keminmaa 2010, Kolarin kunta 2010, Pellon kunta toimintakertomus 2010, Simon kunta 2010, Tervolan kunta 2010, Tornio 2010, Ylitornion kunta 2010, Haparanda 2010). Kuvat 2-11 havainnollistavat kuntien elinkeinorakennetta:



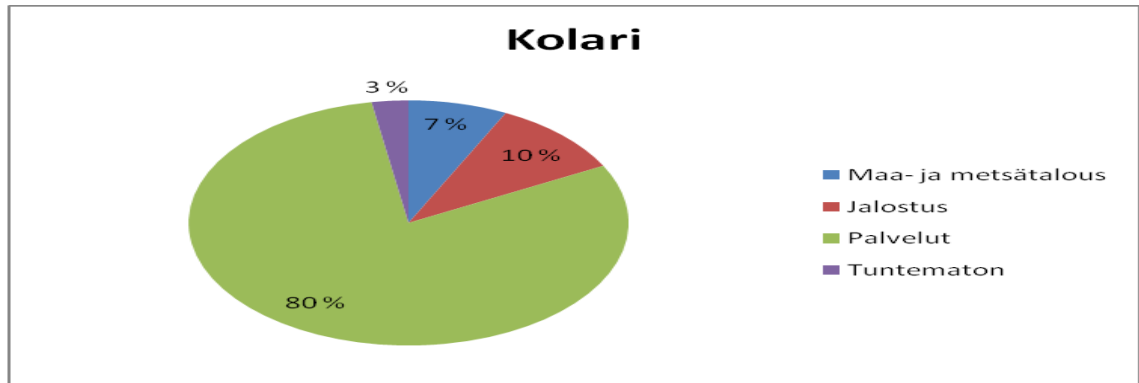
Kuva 2. Enontekiön elinkeinorakenne.



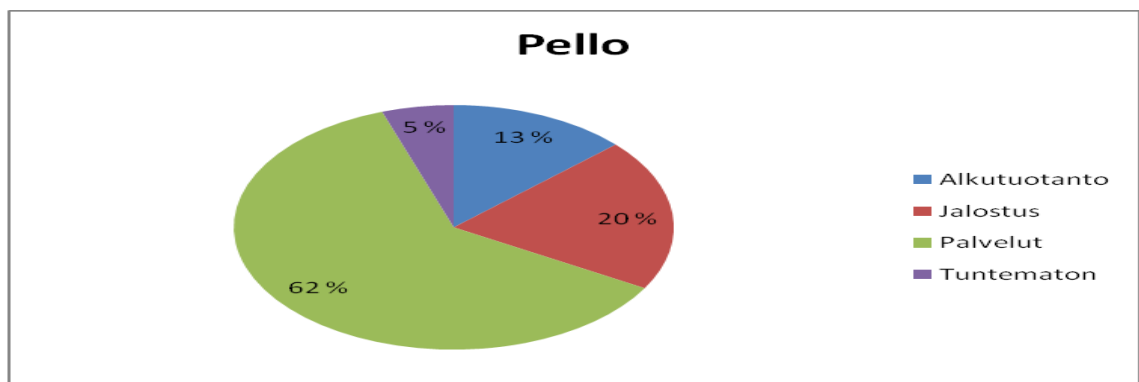
Kuva 3. Kemin elinkeinorakenne



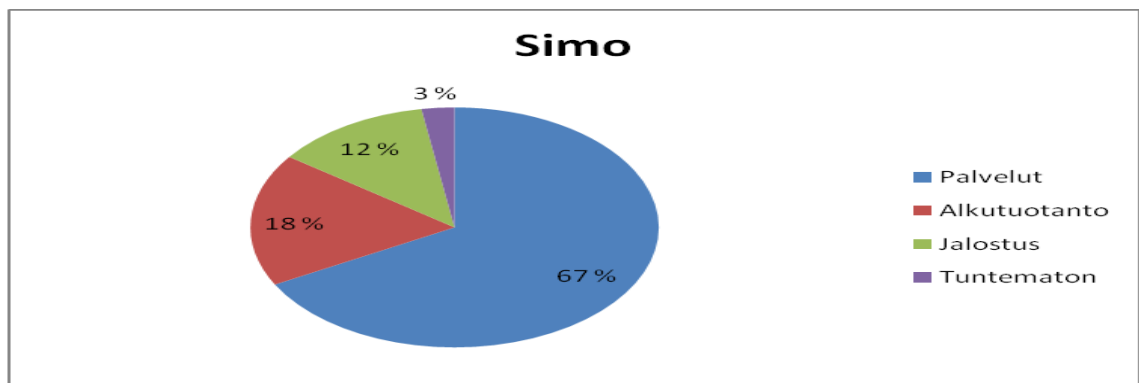
Kuva 4. Keminmaan elinkeinorakenne



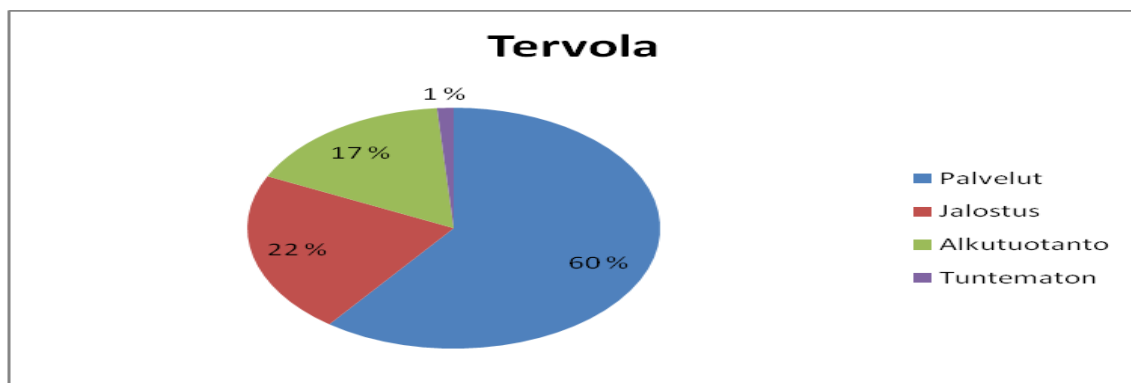
Kuva 5. Kolarin elinkeinorakenne



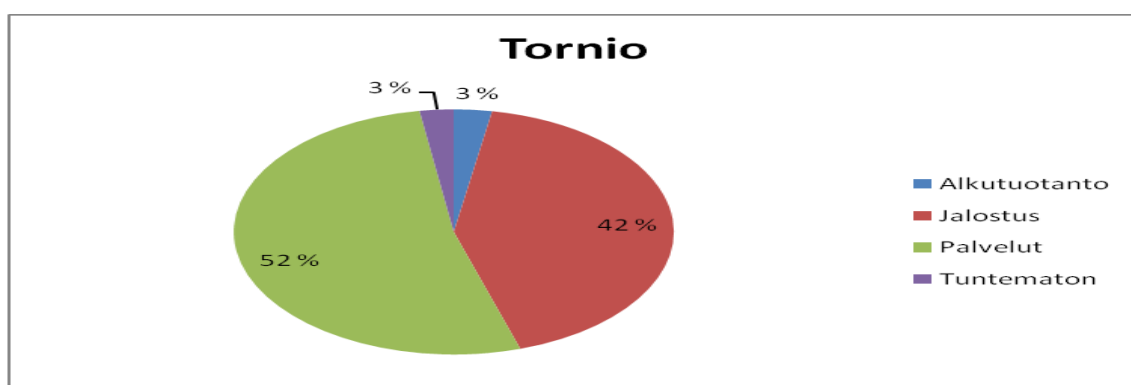
Kuva 6. Pellon elinkeinorakenne



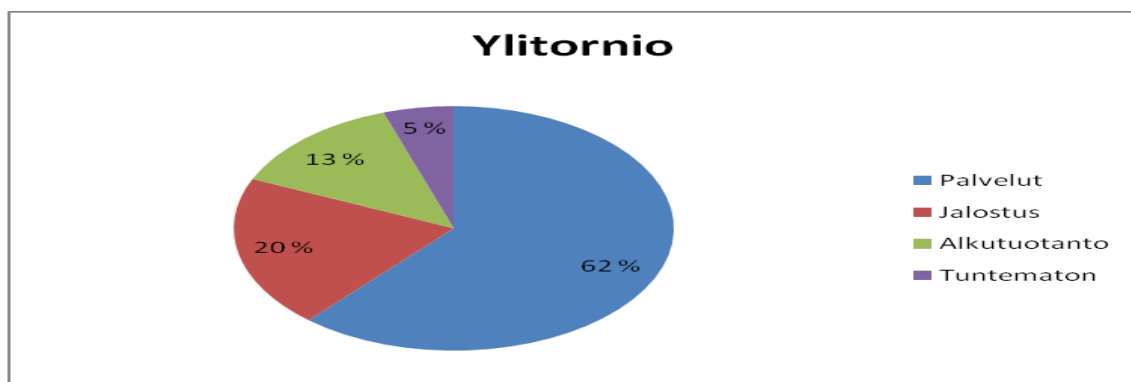
Kuva 7. Simon elinkeinorakenne



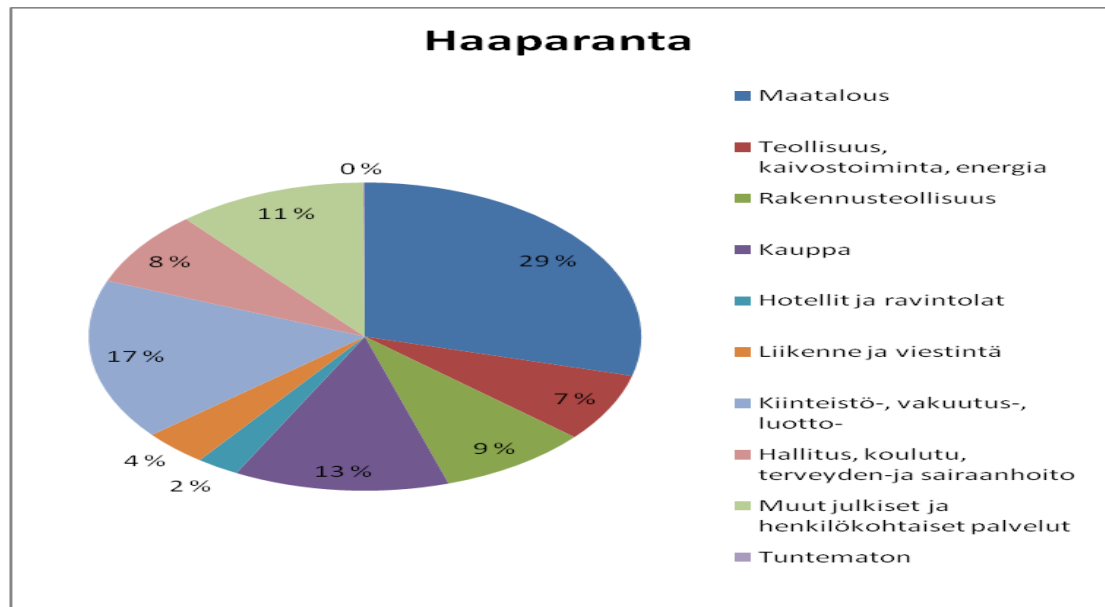
Kuva 8. Tervolan elinkeinorakenne



Kuva 9. Tornion elinkeinorakenne



Kuva 10. Ylitornion elinkeinorakenne



Kuva 11. Haaparannan elinkeinorakenne

4.2 Tutkimusmenetelmän valinta

Kuten jo aiemmin mainitsin, tutkin aihetta kvalitatiivisena tutkimuksena. Lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen ja tutkimus on luonteeltaan kokonaisvaltaista tiedon hankintaa, sillä aineisto kootaan luonnollisissa ja todellisissa tilanteissa. Pyrkimyksenä on pikemminkin löytää tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia väittämiä. Tapaukset käsitellään ainutlaatuisina ja tulkiten aineistoa sen mukaisesti. (Hirsjärvi ym. 2008, 157,160.)

Kvalitatiivisesta tutkimuksesta valitsen tutkimusstrategiaksi Survey-tutkimuksen, koska kerään tietoa standardoidussa muodossa joukolta ihmisiä. Tutkimuksen tyypillisiä piirteitä ovat otos yksilöitä tietystä ihmisjoukosta, kerätään aineisto jokaiselta yksilöltä strukturoidussa muodossa tavallisesti käyttäen kyselylomaketta tai haastattelua. Kerätyn aineiston avulla pyritään kuvailemaan, vertailemaan ja selittämään ilmiöitä. (Hirsjärvi ym. 2008, 130.) Omassa työssäni otoksena ovat valitun alueen kuntien hankintatoimen edustajat, joilta kerään aineiston käyttäen kyselylomaketta.

Aineisto kerätään sähköpostilla. Tämä on luonteva vaihtoehto ottaen huomioon kyselyn luonne. Tällä kyselymuodolla säästetään kustannuksissa ja ajassa, sillä aikataulu työlle on kohtalaisen tiukka. Puhelinhaastattelut suljin pois epäkäytännöllisyyden takia. Kes-

kustelua ei voi nauhoittaa ja haastattelu aika venyisi kohtuuttomaksi muistiinpanoja kirjattaessa. Puhelinkeskustelua en voi litteroida nauhoituksen puuttumisen takia ja sen vuoksi tutkimuksen luotettavuus kärsisi. Kasvokkain haastattelussa olisi syntynyt majoitus- ja matkakustannuksia, koska kunnat sijaitsevat laajalla alueella. Ajankäytön kannalta olisi ollut erittäin haastavaa litteroida koko aineisto annetun ajan puitteissa. Tutkimuksen ja tutkimustulosten kannalta ei ole tarpeellista kirjata haastateltavien käyttäytymistä ja asennoitumista tms. ei-kielellisiä vihjeitä, koska kyseessä on asiatietojen yhteenvedo.

Haastateltavien valinta on luonnollista ottaen huomioon työn aihe, toimeksiantajan toiminta-alue ja aiemmin tehty tutkimus. Esitutkimus on tehty oppilaiden tekemänä viiteen kuntaan ja toimeksiantajan tekemänä yhteen kuntaan. Opinnäytetyön kysely lähetettiin kuitenkin kaikkiin alueen kuntiin. Näin annettiin alueen kunnille myös mahdollisuus jakaa tietoa omasta kunnastaan. Kuntien määrä on riittävä, jotta tutkimukseen saa vertailukohtia. Kunnissa kyselyyn vastasivat seuraavat henkilöt:

Enontekiö: kunnansihteeri Leni Karisaari
 Kemi: sopimusjohtaja Markku Pietarila ja kehittämiskoordinaattori Jani Koskela
 Kemijoki: kunnankamreeri Pirkko Kallanvaara
 Kolari: hallintojohtaja Jyrki Kenttälä
 Pello: kunnaninsinööri Ari Risto
 Simo: hallintojohtaja Keijo Ylitalo
 Tervola: kunnanjohtaja Mika Simoska
 Tornio: hankintavastaava Harri Telkki
 Ylitornio: hallintojohtaja Hannes Pesonen
 Haaparanta: hankintojen koordinaattori Nadja Lukin

4.3 Haastattelurungon esittely

Haastattelu tehtiin aikaisemmin tehdyn kyselyn mukaan. Sen oli laatinut kokonaan toimeksiantaja etukäteen ja toimeksiantaja huolehti myös tämän kyselyn lähettämisestä kuntiin. Toimeksiantajalla on paras tietämys kuntien edustajista ja näin kysely meni kunnassa suoraan oikealle henkilölle. Selvityksen kysymysrunko koostui kuudesta pääosasta ja näiden osien alla oli tarkentavia kysymyksiä. Liitteessä yksi on kysymysrunko.

Haastattelurungon ensimmäisessä osassa esitettiin esikysymyksiä. Näillä esikysymyksillä tahdottiin varmistaa jo hankitut tiedot, jotta ne ovat varmasti oikeat ja ajan tasalla. Esikysymyksinä kysyttiin kunnan/kaupungin budjetin loppusummaa ja hankintojen osuutta käyttömenoista. Nämä tiedot pyydettiin suoraan kunnilta, koska kyseisiä tietoja ei ole saatavissa juuri minkään kunnan budjeteista tai tilinpäätöksistä. Ensimmäisessä osassa kysyttiin myös hankintatoimen käytännön organisoimisesta. Kysymys perusteltiin sillä, että kuntien tavat vaihtelevat määriteltäessä hankintatoimesta vastaavia. Viimeisenä esikysymyksissä kysyttiin yhteishankintayksiköiden käytöstä kunnissa. Kysymys perusteltiin sillä, että yhteishankintayksiköiden käyttö on yleistynyt ja on tärkeää selvittää niiden toiminnan kohdentumisesta, volyymeista ja omistajaohjauksesta.

Osassa kaksi selvitettiin hankintojen strategisia linjauksia. Hankintalinjaukset ovat tyyppisiä kunta-, elinkeino-, palvelu- ja hankintastrategioissa sekä erilaisissa sektorikohtaisissa linjauksissa. Strategisten linjausten kartoittamisella on tarkoitus selvittää strategiatilanne pienten yritysten näkökulmasta.

Kolmannessa osassa kysyttiin kuntien hankintaohjeistuksesta. Hankintaohjeiden saatavuudessa on monia käytäntöjä, niitä ei välttämättä ilmoiteta kuntien Internet-sivuilla. Yleensä ohjeet ovat menettelyohjeita eikä niissä mainita elinkeinopoliittisia tavoitteita tai hankintastrategiaa. On kuitenkin olemassa sellaisia ohjeita, joissa hankkijoiden markkinatutkimukseen ja pienten yritysten olosuhteisiin kiinnitetään huomiota.

Osassa neljä paneuduttiin käytännön yhteistyöhön ja viestintään markkinoiden suuntaan. Käytännössä hankintoja koskevien ilmoitusten julkaisemisessa on vaihtelevia käytäntöjä samoin kuin muissakin tavoissa tehdä yhteistyötä. Kysymysten tarkoitus on vaihtaa ajatuksia nykyisistä käytännöistä ja hahmottaa niiden kehittämistarpeita puolin ja toisin.

Osassa viisi kysyttiin hankintojen seurantaa. Hankintojen systemaattinen seuranta on erittäin poikkeuksellista sen materiaalin perusteella, jota oli löydettävissä. Järjestelmän tehokas kehittäminen edellyttää hyviä tietoja nykytilanteesta, menettelyiden toimivuudesta ja tuloksista.

Viimeinen kohta oli vapaa avoimille kommenteille. Suomen Yrittäjien mielestä vastuu kuntien ostopalvelumarkkinoiden kehittämisestä on ensisijaisesti kunnilla itsellään. Keskusteluissa toivotaan käsiteltävän sitä, miten kunta voisi jatkossa toimia paremmin ja aktiivisemmin palvelumarkkinoiden kehittämiseksi.

4.4 Tutkimuksen luotettavuus

Kanasen (2008, 133) mukaan tutkimusaiheen valinnassa pitäisi kiinnittää huomiota tulosten hyödynnettävyyteen niin, että niillä olisi merkitystä yhteiskunnan hyvinvoinnin ja kehittymisen kannalta. Tutkimuksesta ei useinkaan ole välitöntä taloudellista hyötyä kenellekään. Tekemäni perustutkimus kuuluu juuri tähän ryhmään. Työssäni käytetty tieto perustuu itsehankittuun esiymmärrykseen aiheesta, aikaisemmin tehtyyn tutkimukseen ja asiantuntijoiden opastukseen.

Luotettavuus pysyy vahvana myös käyttämäni haastattelumenetelmän ansiosta. Kaikki käyttämäni aineisto on kirjallisena tai sähköisenä tallessa. Aihetta ei mielestäni voi tulkita väärin, sillä kyseessä ovat tosiasiat eikä tunteita tai aisteja ole mahdollista käyttää työssäni. Opinnäytetyössäni käsitellään kunnan julkisia asioita. Mielestäni tutkimus täyttää luotettavuuskriteerit.

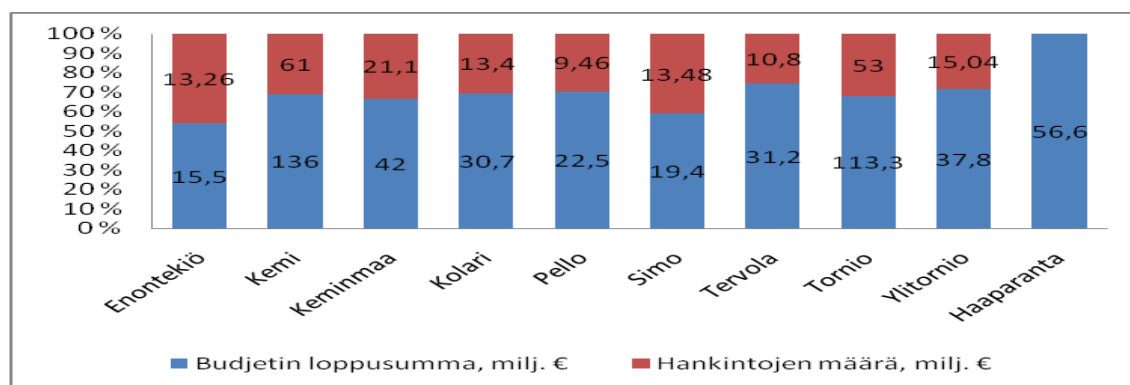
5 TUTKIMUSTULOSTEN RAPORTOINTI

Yhtä lukuun ottamatta kaikki kunnat vastasivat kyselyyn. Kyselyn ajankohta toi oman haasteen vastausten saamiseen, sillä kysely lähetettiin lokakuussa 2010. Vuoden vaihde ja juhlapyhät ovat yrityksissä ja kunnissa kiireellistä aikaa. Joihinkin kuntiin täytyi olla uudelleen yhteydessä vastausten saamiseksi, samoin joihinkin kuntiin täytyi laittaa tarkentavia kysymyksiä.

Pystyin kuitenkin käsittelemään vastanneet kunnat etukäteen eikä työssä näin ollen tullut pahoja viivästymisiä. Oman haasteen asettivat vastausten esitystavat. Toiset kunnat olivat eritelleet vastauksena tarkemmin. Eroja oli myös vuosissa, joista kunnat olivat poimineet luvut. Jälkiviisaana on helppo sanoa, että kysymyksissä olisin voinut mainita vuoden, jolta tulokset halutaan ja näin vastaukset olisivat olleet suoraan verrannollisia.

5.1 Esikysymykset

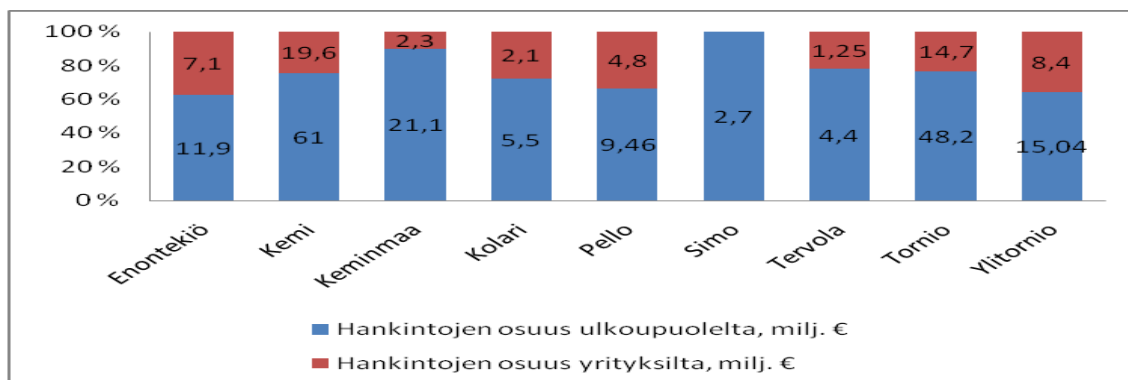
Ensimmäisenä kyselyssä kysyttiin kuntien ja kaupunkien budjettien loppusummaa ja hankintojen osuutta käyttömenoista. Kuva 12 havainnollistaa budjettien euromääräiset loppusummat ja euromääräisesti myös hankintojen määrän. Haaparannalla hankintojen määrä on 30 – 40 % budjetista:



Kuva 11. Budjettien loppusumma ja hankintojen osuus

Tarkentavassa kysymyksessä haluttiin selvittää oman organisaation ulkopuolelle kohdentuvien hankintojen osuus ja myös se, kuinka iso osa näistä ostoista menee yrityksil-

le. Lähes kaikki Simon kunnan ulkopuolelta tehdyt hankinnat ovat yrityksiltä ja Haaparannalla kaikki hankinnat tehdään ulkopuolelta. Kuva 13 havainnollistaa sen, miten suuri osuus hankinnoista on jakautunut kunnan ulkopuolelle ja yrityksille:



Kuva 12. Hankintojen osuus ulkopuolelle ja yrityksille

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä = LPKS toimii seudullisena yhteishankintayksikkönä. Siihen kuuluvat Kemi, Keminmaa, Simo, Tervola, Tornio ja Ylitornio. Kunnat päättävät osallistumisestaan kilpailuihin tuote- tai tuoteryhmäkohtaisesti. Asiantuntijatiimit tekevät valmistelun. Näitä tiimejä ovat ATK-, teleoperaattori-, ruokapalvelu-, siivous- ja hygienia-, kirjastohankinta-, toimisto- ja koulutarvike sekä tekniikan ja energiahankinnan tiimit. Kuntien edustajat kuuluvat johtoryhmään ja he määrittelevät tiimien esityksestä yhteishankittavat tuotteet ja tekevät vuosisuunnitelman sekä kilpailuttamisaikataulun. Hankintapäätökset ilmoitetaan kunnille, jotka sitoutuvat tilaamaan tuotteet ja palvelut päätetystä hankintapaikasta sopimuskauden ajan. Hinnanmuutoksista tiedotetaan sopimusaikana erikseen. (Pesonen 2011.) Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä julkaisee sivuillaan ja Hilma-ilmoituspalvelussa pääsääntöisesti kaikki avoimet tarjouspyynnöt (Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä). Jatkossa käytän Länsi-Pohjan sairaanhoitopiiristä lyhennystä LPKS.

Seuraavana kysymyksenä esitettiin hankintatoiminnan käytännön organisoinnista kunnan sisällä ja haluttiin selvittää mahdollisten erillisten hankintayksiköiden ohjausta ja valvontaa.

Enontekiöllä hallintokunnat vastaavat oman vastuualueensa hankinnoista ja tietyt hankinnat tekee hallinto keskitetysti. Kunnanhallitus antaa hankintaohjeet ja linjaukset kunnan valtuuston hyväksymän hallintosäännön mukaisesti. Kunta tekee jonkin verran

hankintoja hankintarenkaasta. He ovat mukana Lapin sairaanhoitopiirin hankintarenkaassa ja käyttävät Kuntahankinnat Oy:n palveluita. (Karisaari 2011.)

Kemissä laki- ja sopimusbiosasto vastaa muun muassa hankintojen ja kilpailuttamisen juridisesta konsultoinnista, hankintatoimen ohjeistamisesta, valitusprosessien hoitamisesta, neuvonnasta ja lausunnoista sekä vastaa yhteistyöstä Kemi-Tornion seudun hankintapalveluihin. Seutupalvelu (LPKS) hoitaa volyyimihankinnat, mutta muuten hankinnat hajautetaan kaupunginhallitukseen, lautakuntiin, johtokuntiin, tulosalueisiin ja tulosyksiköihin. Kaupunginhallitus ja lautakunnat määräävät hankintahenkilöt ja enimmäishankintarajat. (Koskela & Pietarila 2010.)

Keminmaan kunnassa valtuusto on hyväksynyt hankintajohtosäännön ja päätösvalan delegoinnin Länsi-Pohjan keskussairaalan talousjohtajalle. Pääosa hankinnoista tehdään yhteishankintarenkaan kautta. Kunnan toimielimet kilpailuttavat erikseen hankinnat, jotka jäävät yhteishankintarenkaan ulkopuolelle. Hankintarenkaan ulkopuolelle jäävissä kilpailutuksissa noudatetaan hankintalainsäädäntöä ja ohjeistuksia. Kunta määrittelee vuoden 2011 talous- ja toimintasuunnitelmassa hankintahenkilöiden hankintarajat. (Kallanvaara 2011.)

Kolarissa hankinnat on pääosin hajautettu eri osastoille. Keskitetysti suoritetaan muun muassa ATK-, toimistotarvike- ja tietyt hankinnat, joissa kunta on ollut mukana yhteiskilpailutuksessa. (Kenttälä 2010.) Pellon kunnassa jokainen hallintokunta vastaa itse omista hankinnoistaan eikä kunnalla ole erillistä hankintayksikköä. Yhteishankintayksikön kautta tehdään hankintoja yhteensä 320 000 € verran. Kunnan hankintoja ohjaa kunnan hankintaohje, jota käytetään kaikkiin hankintoihin. (Risto 2011.) Simon kunta hankkii suuret volyymituotteet Kemi-Tornio alueen hankintarenkaan kautta. Hallintokunnat hankkivat tuotteet ja palvelut itsenäisesti. (Ylitalo 2010.)

Tervolan kunta on mukana LPKS:n hankintarenkaassa ja kunta tekee sieltä valtaosan hankinnoista, muut hankinnat tekevät hallintokunnat itse. Tervolassa hyödynnetään yhteishankintayksiköitä ja näillä yksiköillä on oma ohjeistus. Yhteishankintayksiköistä hankitaan valtaosa aineista, tarvikkeista ja tavaroista. (Simoska 2011.)

Tornion kaupungissa hankintayksikkö toimii omana yksikkönä keskushallinnossa ja sen lähin esimies on kaupunginhallitus. Yksikössä työskentelee n. 2,5 henkilöä ja yksikköä johtaa hankintaesimies, joka toimii myös liikennesuunnittelijana. Hankintasihteereistä toinen hoitaa teknisen viraston rakennuttajapuolen hankintoja ja toinen hankintasihteeri muita hankintoja. Hankinta- ja logistiikkapalvelut vastaavat kaupungin ja sen tytäryhtiöiden keskitetystä hankintatoimesta toimien niiden yhteishankintayksikkönä. Yksikkö kilpailuttaa keskitetyt hankinnat alusta loppuun. Lisäksi hankintayksikkö auttaa, opastaa ja kouluttaa palvelualueita, tulosalueita ja tulosityksiköitä niiden omissa hankinnoissa sekä luo markkinoita kilpailulle ja ohjaa yrittäjiä hankintoihin liittyvissä asioissa. Tornion kaupunki kuuluu Kemi-Tornio alueen hankintarenkaaseen, jonka puitteissa kilpailutetaan n. 40 tavara- tai tuoteryhmää. Tornion osuus hankintarenkaan 9,5 milj. € kokonaisarvosta on n. 1,4 milj. €. (Telkki 2010.)

Ylitornion kunta kuuluu LPKS:n hankintarenkaaseen, joka toimii kunnan seudullisena hankintayksikkönä. Yhteishankintapäätöksiä kunnassa tehdään sekä toimielin- että virkamiespäätöksinä. Päätösvalta voidaan keskittää ja delegoida jollekin jäsenyhteisön toimielimelle tai virkamiehelle tekemällä yhteistoimintasopimus yhteishankintaan osallistuvien jäsenyhteisöjen välillä. Päätöksentekoa ohjaavat kuntalaki ja muu lainsäädäntö ja toimintaa valvotaan sisäisen valvonnan ohjeiden mukaisesti. Ylitorniolla ei ole käytössä omaa hankintayksikköä. (Pesonen 2011.)

Haaparannalla kaikki hankinnat kohdentuvat ulkopuolelle eli 30–40 % budjetin loppusummasta. Hankintojen organisointi on yhden koordinaattorin tehtävänä. Heillä ei ole käytössään omaa erillistä hankintayksikköä, mutta kaupunki hyödyntää kuitenkin yhteishankintayksiköitä. Yhteishankintayksikön kautta tehtävien hankintojen osuus on 30 – 40 % hankinnoista. Hankintoja ohjaa ja valvoo koordinaattorin lisäksi työryhmä. (Lukin 2011.)

5.2 Hankintojen strategiset linjaukset

Kyselyssä tiedusteltiin kunnan keskeisiä strategioita ja julkisten hankintojen linjausta niissä. Kyselyssä kysyttiin sitä, onko pk-yritykset huomioitu linjauksissa ja sitä onko palveluhankintojen strategista painoarvoa tarkoitus kasvattaa tulevaisuudessa.

Enontekiön kunnan keskeinen strategia on kehittämisstrategia, jossa on huomioitu paikallistalouden näkökulma. Siinä ei ole huomioitu pk-yrityksiä eikä kunnassa ole tarkoitus kasvattaa palveluhankintojen strategista painoarvoa merkittävässä määrin tulevaisuudessa. (Karisaari 2011.) Kolarin kunnassa on meneillään kuntastrategian laatiminen (Kenttälehto 2010).

Vuoden 2020 Kemin kaupunkistrategiassa suuret metsä- ja metalliteollisuuden yritykset ovat edelleen keskeisiä alueen elinkeinorakenteessa ja pk-yritysten toimintaedellytyksiä sekä työllisyyttä tuetaan aktiivisin ja järjestelmällisin toimin. Osana tätä toimintaa kaupunki pyrkii ohjaamaan hankintoja paikallisille yrityksille silloin, kun se on kokonaistaloudellisesti edullisin vaihtoehto. Kemin elinkeinostrategia vuodesta 2011 eteenpäin on valmistelu, jossa tullaan huomioimaan kaupungin ja pienten sekä keskisuurten yritysten välinen vuorovaikutus sekä hankintojen kilpailuttaminen. Kaupunki on siirtynyt tilaaja-tuottaja malliin, jossa tilaajalla on palveluiden järjestämisvastuu. Vuoden 2015 kaupungin palvelustrategiassa on vahvasti esillä palveluiden järjestäminen. (Koskela & Pietarila 2010.)

Keminmaassa kunnan keskeisiä strategioita on muun muassa. palvelutuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden varmistaminen, kuntapalveluiden turvaaminen, talouden tasapaino, investointien maltillisuus, elinkeinojen elinvoimaisuuden edistäminen ja yritystoiminnan toimintaedellytysten huomioiminen. Strategiassa ei ole huomioitu pk-yrityksiä erikseen. Keminmaa aikoo lisätä ostopalveluiden määrää, kun kunta ulkoistaa palvelutuotantoaan. (Kallanvaara 2011.)

Pellon kunnan elinkeinostrategian tavoitteina on, että päättäjät tiedostavat yritystoiminnan tärkeyden kunnan palvelutason ylläpidossa ja kunnallisessa päätöksenteossa huomioidaan päätösten vaikutus pitkällä tähtäimellä kunnan elinkeinoelämään. Tavoitteena on turvata yrityksille riittävä tuki liiketoiminnan kehittämiseen ja ylläpitämiseen sekä järjestää yrittäjien ja kuntapäättäjien yhteisiä tapaamisia. Palveluhankintojen painoarvo tulee kasvamaan lähitulevaisuudessa. (Risto 2011.)

Simon kunnan yleistavoitteita vuosilla 2011–2013 on muun muassa tukea elinkeinorakenteen monipuolistamista luomalla edellytyksiä erityisesti maaseutuelinkeinojen, luon-

tomatkailun sekä pienteollisuuden kehittämiseen. Kunnan palveluvarustusta kehitetään taloudellisten voimavarojen mukaan ja käytetään hyväksi alueellista yhteistyötä. Kunnan kehittämisessä on otettu huomioon Kemi-Tornio alueen tavoite-ohjelman kehittämistavoitteet, toimintapolitiikka ja toimenpiteet. Kunnan strategiassa ei ole kuitenkaan käsitelty erikseen hankintoja. (Ylitalo 2011.)

Tervolan kunnassa noudatetaan kuntastrategiaa ja elinkeinostrategiaa, joista elinkeinostrategiassa on pyritty huomioimaan paikalliset yrittäjät. Kunta huomioi pienet ja keskisuuret yritykset hankintalinjausten yhteydessä, vastauksesta ei käy ilmi miten. Tervolassa ei ole tulevaisuudessa toistaiseksi tarkoitus kasvattaa palveluhankintojen strategista painoarvoa. (Simoska 2011.)

Torniossa erillinen palvelustrategia on laadittu vuosien 2010 – 2013 tavoitteissa. Strategiassa on tarkoitus linjata tarkemmin hankintoihin ja kilpailutukseen liittyviä asioita. Vuoden 2021 kaupungin kuntastrategian investointiosassa korostetaan hankintojen merkitystä ja vuoden 2013 tavoitteena on henkilöstön hankintaosaamisen vahvistaminen ja hankintaohjeen jalkauttaminen. Vuonna 2010 uusittiin hankintaohje, jossa tehtiin linjauksia kuntaliiton kilpailupoliittisten strategioiden mukaan ja siinä pyritään aidosti huomioimaan pienet ja keskisuuret yritykset. Kaupunki linjaa palveluhankinnat lähivuosina tehtävässä palvelustrategiassa. (Telkki 2010.)

Vuosien 2009–2012 Ylitornion kunnan elinkeinostrategiassa visiona nähdään kunnan viihtyvyys asuinpaikkana kaikille. Kunta haluaa profiloitua alueena, joka omaa korkean palvelutason ja haluaa tulla tunnetuksi kokonaisvaltaisesta ”hyvinvointipalveluiden” tarjonnasta. Kunnan tavoitteena on kehittää kaupallisia palveluita laajentamalla markkina-aluetta, saada ruotsalaisten asukasmäärän kasvuun ja ohikulkevan liikenteen pysähtymään paikkakunnalle. Kunnan julkiset palvelut halutaan säilyttää ja kehittää niitä. Toiminnan tavoitteet on tarkoitus saavuttaa elinkeinopolitiikkaa vahvistamalla palvelutarjonnan kehittämisellä vanhustenhuollossa seudun kuntien kanssa. (Pesonen 2011.) Strateginen linjaus Haaparannan kaupungissa on kasvun säilyttäminen (Lukin 2011).

5.3 Hankintaohjeistus

Tässä osassa kysyttiin onko hankinnoista annettu ohjeet, koskevatko ne pienhankintoja ja jos eivät, niin kuinka niitä ohjataan. Kysymyksessä kartoitettiin myös sitä, onko pienyritysten tarpeita ja olosuhteita otettu ohjeistuksessa erikseen huomioon.

Enontekiön kunta, Kemin kaupunki, Keminmaan kunta, Pellon kunta, Simon kunta ja Haaparannan kaupunki käyttävät hankinnoissa kunnan yleistä hankintaohjetta ja näissä ohjeissa on huomioitu myös pienhankinnat. Lisäksi Simon ja Tervolan kunta ja Haaparannan kaupunki pyrkivät ottamaan pienyritysten tarpeet ja olosuhteet jossain määrin huomioon hankintoja tehdessä. (Kallanvaara 2011, Karisaari 2011, Koskela & Pietarila 2010, Lukin 2011, Risto 2011, Ylitalo 2010.)

Kolarin kunnassa kaikissa hankinnoissa noudatetaan lakia julkisista hankinnoista, kuntaliiton suosituksen mukaisia ja kunnanhallituksen hyväksymiä yleisiä hankintaohjeita. Pienhankintojen osalta ei ole asetettu vielä eurorajaa, jota pienemmät hankinnat voidaan suorittaa ilman kilpailutusta. Pienhankinnoissa tulee pyytää vähintään kolme tarjousta, jos siitä on kunnalle etua. (Kenttälehto 2010.) Tervolan kunnassa käytetään hankintaohjeena kuntaliiton hankintaohjetta ja kunnassa on valmisteilla oma hankintaohje, joka koskee myös pienhankintoja. Näissä ohjeissa tullaan mahdollisuuksien mukaan ottamaan erikseen huomioon pienyritysten tarpeet ja olosuhteet. (Simoska 2011.)

Tornion kaupunki käyttää kaupungin hallituksen hyväksymää hankintaohjetta. Konsernijaosto on hyväksynyt päivitetyn version 16.8.2010 ja tätä käytetään tytäryhteisöjen hankinnoissa. Kaupunki on jakanut kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat kolmeen kategoriaan. Ne jakautuvat seuraavasti

- 0 – 1000 € -> hintatiedustelu
- 1000 – 3000 € -> tarjouspyyntö, vähintään kolme kappaletta
- 3000 – 15 000 € -> kilpailutetaan aina hankintalain periaatteita noudattaen, tarjouspyyntöjä vähintään viisi, jos mahdollista

Pienhankintojen alaraja on aika matala, mutta pienyritykset pyritään huomioimaan pyytämällä tarjouksia riittävän monelta. EU-hankkeissa kaupungissa noudatetaan hallinto- ja rahoitusviranomaisen ohjeita. (Telkki 2010.)

Ylitornion kunnassa hallintosäännössä, hankintaohjeessa ja talousarvion täytäntöönpano-ohjeissa annetaan hankintoihin liittyviä ohjeita. Kunnalla ei ole erillisiä pienhankintaohjeita ja niitä ohjataan siten, että hankintoja tekevät on rajattu. (Pesonen 2011.)

5.4 Käytännön yhteistyö ja viestintä markkinoiden suuntaan

Neljännessä osiossa tiedusteltiin julkaiseeko kunta hankintoihin liittyvää informaatiota omilla Internet - sivuillaan tai muissa viestimissä, tapaavatko kunnan hankinnoista vastaavat henkilöt säännönmukaisesti yritysten edustajia, mitä muita käytännön yhteistyömuotoja on olemassa ja kuinka käytännön hankintayhteistyötä ja viestintää aiotaan tai tulisi kehittää tulevaisuudessa.

Enontekiön kunta ei julkaise tällä hetkellä missään viestimissä kunnan hankinnoista eivätkä he eivät tapaa yritysten edustajia. Tarkoituksena on laittaa kunnan uudistuville kotisivuille tietoa hankinnoista. (Karisaari 2011.)

Kemin johtavat virkamiehet suorittavat kahdesti vuodessa yritysvierailun kemiläisiin yrityksiin ja sen lisäksi elinkeinotoimisto on yhteydessä paikallisiin yrittäjiin ja yrittäjäjärjestöihin. Jatkossa on tarkoitus kehittää kaupungin ja yrityskentän vuorovaikutteista yhteydenpitoa, jotta päästään molempia hyödyntävään vuorovaikutussuhteeseen. (Koskela ja Pietarila 2010.)

Keminmaan kunta julkaisee tarjouspyynnöt kunnan Internet-sivuilla, Hilmassa, virallisena kuulutuksena ilmoitustaululla ja asianomaisessa lehdessä. Näiden toimien lisäksi toimitus voi päättää muista julkaisuista. Toimielinten päätökset ovat julkisia ja nähtävillä myös Internetissä. Kunnan edustajat eivät tapaa säännönmukaisesti yritysten edustajia, tarpeen vaatiessa kunnan edustaja on yhteyksissä toisen kunnan vastaavan henkilön kanssa. Kehittämistarpeena kunta näkee palveluiden ostamisen, jota pitäisi kehittää yhteishankintana. (Kallanvaara 2011.)

Kolarin kunta ei tiedota kovin paljon hankinnoista, mutta hankintarajojen ylittävät hankinnat ilmoitetaan Hilmassa. Paikallislehdessä Kunta tiedottaa palstalla julkaistaan jonkin verran tarjouspyyntöjä, jotka on suunnattu alueen yrittäjille. Kunnan hankkijoiden ja

yrittäjien säännöllisistä tapaamisista ei ole tietoa hankintojen hajautuksen johdosta. (Kenttälehto 2010.)

Pellon kunta ei toistaiseksi julkista hankintoihin liittyvää. Kunnan hankinnoista vastaavat eivät tapaa säännönmukaisesti yritysten edustajia, mutta yksi yhteistyömuoto on keskustelut kunnan omistaman Torniolaakson Yrityspalvelu Oy:n kanssa. Pellossa hankintayhteistyötä tullaan kehittämään tulevaisuudessa arvioimalla hankintamenettelyn yhteydessä kyseisen hankinnan vaikutuksia paikalliseen yritystoimintaan. (Risto 2011.)

Simon kunta tiedottaa Simolainen lehdessä ja paikallisissa lehdissä joka vuoden alussa kunnan budjetin sisältöä, muun muassa investoinnit. Kunnan hankinnoista vastaavat eivät tapaa säännönmukaisesti yritysten edustajia eikä kunnassa ole muitakaan yhteistyömuotoja yrittäjien kanssa, yhteistyötä on kuitenkin tarkoitus tulevaisuudessa kehittää. (Ylitalo 2010.)

Tervolan kunta julkaisee tarjouspyynnöt sekä ilmoitukset tarjouspyynnöistä omilla Internet – sivuilla tai muissa viestimissä. Säännönmukaiset tapaamiset yritysten edustajien kanssa on järjestetty ja kunnalla on tiivistä yhteistyötä sekä neuvotteluja yrittäjäjärjestön kanssa hankintoja valmistellessa. Kehittämisen mahdollisuutena kunnassa nähdään ohjeistuksen parantaminen ja paikallisuuden huomioimisen. (Simoska 2011.)

Tornion kaupunki ilmoittaa hankinnoista lehti-ilmoittelulla, Hilma-järjestelmässä ja on suoraan yhteydessä tarjoajiin. Kaupungin Internet - sivuilla on tieto meneillään olevista tarjouskilpailuista merkittävimpien yhteishankintatuotteiden osalta, pienemmät ilmoitetaan resurssien puitteissa. Kaupungilla on paljon yhteistyötä tekeviä yrittäjiä, kuitenkin muiden osalta yhteistyön kehittämisessä on kaupungin mielestä parannettavaa. Kaupunki näkee kehittämismahdollisuutena Internetissä olevien tarjousasiakirjojen saatavuuden virka-ajan ulkopuolellakin ja yritysrekisterin saattamisen ajantasalle. (Telkki 2010.)

Ylitornion kunta ilmoittaa kynnysarvot ylittävät erillishankinnat Hilmassa, omilla Internet – sivuilla sekä tiedotteissa. Hankinnoista vastaavat henkilöt eivät tapaa yritysten edustajia eikä muitakaan yhteistyömuotoja ole olemassa. (Pesonen 2011.)

Haaparannan kaupunki julkaisee omilla Internet – sivuillaan hankintoihin liittyvää informaatiota ja käyttää myös muita viestimiä. He eivät tapaa säännönmukaisesti yritysten edustajia, mutta pitävät kokouksia sopimusyritysten kanssa. (Lukin 2011.)

5.5 Seuranta

Seuraavana kysyttiin kuinka kunnat ja kaupungit seuraavat hankintoja, tuntevatko he toimittajat, ovatko toimittajat oman alueen toimijoita ja tiedetäänkö mikä osa hankinnoista suuntautuu pienille ja keskisuurille yrityksille.

Enontekiön kunta ei seuraa hankintoja mitenkään ja hankinnoista riippuen kunta tietää ovatko toimittajat oman alueen yrityksiä (Karisaari 2011). Kemin kaupungin tekemistä keskitetyistä hankinnoista on mahdollista saada yksityiskohtaista tietoa, mutta pienemmistä hankinnoista ei. Kaupungin sisäinen tarkastus seuraa hankintaprosessin kulkua ja nykyiset toimittajat tunnetaan pääosin. Kemin kaupunki ei ole tutkinut hankintojen suuntautumista pienille ja keskisuurille yrityksille, pääsääntöisesti pienhankinnat tehdään yleensä näiltä yrityksiltä. (Koskela & Pietarila 2010.)

Keminmaan kunnan toimielimien vastuuhenkilöt seuraavat, että hankintapäätökset tapahtuvat hankintapäätösten mukaisesti ja tarkastustoimi tarkastaa onko toimittu oikein. Kunta tietää oman alueen toimijat, mutta ei ole kartoittanut sitä kuinka suuri osa hankinnoista suuntautuu pienille ja keskisuurille yrityksille. (Kallanvaara 2011.) Kolarin kunta seuraa hankintoja tehtyjen hankintapäätösten kautta ja tilaajavastuulain noudattamista hankintojen osalta valvoo Uudenmaan työsuojelupiiri (Kenttälä 2010). Pellon kunnassa hankinnoilla ei ole omaa erityistä seurantajärjestelmää ja tietämys palveluiden toimittajista on parantunut. Tietämys on nykyään melko hyvä. (Risto 2011.)

Simon kunta seuraa hankintapäätöksissä hankintaohjeistuksien noudattamista. Toimittajista osa tunnetaan, muttei kaikkia. Yrittäjät eivät informoi kunnan hankinnoista vastavia tarjoamistaan tuotteista ja palveluista. (Ylitalo 2010). Tervolan kunta seuraa hankintoja määrärahojen kautta, tilintarkastuksissa ja palvelun laatua tarkkailemalla. Kunta tuntee oman alueen toimijat, mutta yhteishankintojen kautta mahdollisesti tulevia kau-

empaa tulevia toimijoita he eivät tunne. Tervolan kunta ei tiedä mikä osa hankinnoista suuntautuu pienille ja keskisuurille yrityksille. (Simoska 2011.)

Tornion kaupunki saa keskitetyistä hankinnoista raportteja pyydettyäessä. Investointikoh-teissa hankkeita seurataan kuukausitasolla, mutta palvelualueiden ja yksiköiden vastuul-le jää pienempien hankintojen seuraaminen. Valtaosa kaupungin käyttämistä toimittajis-ta tunnetaan kaupungissa ja yritysrekisteri täydentyy koko ajan. Pienille ja keskisuurille yrityksille suuntautuvien hankintojen määrää on Torniossa vaikea arvioida, koska han-kinnat ovat usein pienehköjä kertaluonteisia hankintoja. (Telkki 2010.) Haaparannalla hankintoja seurataan palaverissa ja he tuntevat käyttämänsä toimittajat. Kaupungilla ei ole tietoa siitä, kuinka paljon hankinnoista suuntautuu pienille ja keskisuurille yrityksil-le. (Lukin 2011.)

5.6 Muuta erityistä informaatiota

Viimeinen kohta oli vapaa avoimille kommenteille. Suomen Yrittäjien mielestä vastuu kuntien ostopalvelumarkkinoiden kehittämisestä on ensisijaisesti kunnilla itsellään. Kohdassa toivottiin keskusteluissa käsiteltäväksi tätä avainkysymystä eli miten kunta voisi jatkossa toimia paremmin ja aktiivisemmin palvelumarkkinoiden kehittämiseksi.

Enontekiön kunta ehdottaa, että jatkossa hankintoja suunniteltaessa otetaan huomioon hankinnan koko sisältö, jotta paikallisillakin yrityksillä olisi edellytykset osallistua tar-jouskilpailuun (Karisaari). Kemin kaupungissa pienten ja keskisuurten yritysten yhteis-työn mahdollisuuksia tulisi parantaa, jotta ne voisivat yhteistyössä osallistua hankinta-renkaiden avaamiin tarjouskilpailuihin (Koskela & Pietarila).

Keminmaan kunnan vastauksessa alueellinen yhteistyö hankinnoissa edistäisi valmiste-lua, päätöksentekoa, asiantuntemusta sekä hallittavuutta eri hankintatilanteissa, samoin kuin yhteistyön lisääminen kuntien ja kuntayhtymien välillä (Kallaanvaara 2011). Tor-nion kaupunki vastaa, että Yhteishankintayhtiö KL-Kuntahankinnat Oy on hankinta-kanava, joka täytyy tutkia pikimmiten mielenkiintoisena vaihtoehtona seudulliselle han-kintayksikölle (Telkki 2010).

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Yksityisellä sektorilla suurimmalla osalla yrityksistä on oma hankintaorganisaatio, jonka kautta tehdään vähintään 80 % ostoista. Yksityinen sektori on siis hyvin tietoinen hankintojen tärkeydestä. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 88.) Tutkituista alueista vain Kemissä ja Torniossa on oma hankintaorganisaatio. Etenkin pienemmät hankinnat oli hajautettu hallintokunnille.

Keskitetyllä ja hajautetulla organisoinnilla on molemmilla etunsa ja haittansa. Keskitämisen etuina on muun muassa neuvotteluvoima, hankintaorganisaatio on tehokkaampi ja kustannuksiltaan pienempi, organisaatiota helppo johtaa ja palkita. Keskitämisen haittana on muun muassa se, että standardointi saatetaan tehdä ohi liiketoimintayksiköiden strategisten tarpeiden ja hankkijoiden etäisyys hankittavien tavaroiden tai palveluiden loppukäyttäjiiin ja tarvitsijoihin on suuri. Hajauttamisen etuina muun muassa toimittajat ja paikalliset käyttäjät ovat välittömässä yhteydessä toisiinsa, toimittajia pystytään hyödyntämään tuotekehityksessä (esimerkiksi palveluiden saralla) ja raportointi on yksinkertaista. Hajauttamisen haittoina on muun muassa neuvotteluvoiman menettäminen, standardointi on vaikeaa, osaamisen kehittäminen on vaikeaa ja kokonaiskustannuksia on vaikea hahmottaa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 159–160.) Jokainen tutkimuksen kunta oli jossain määrin mukana hankintarenkaassa ja hankintarenkaalla on omat hankintaohjeistuksensa. Tutkimuksessani käy ilmi, että kunnan edustaja on mukana hankintarenkaassa, mutta ei sitä, missä määrin kuntien omat linjaukset huomioidaan yksikön toiminnassa.

Kunnilta vaaditaan yhä laajempia tuote- ja palveluvariaatioita, ne joutuvat ratkaisemaan sen miten vastata kysyntään ja pitää toiminta taloudellisesti kannattavana. Tiukempi kilpailu pakottaa jokaisen yrityksen keskittymään ydinosansaamiseensa ja kaikki muu on usein viisasta hankkia ulkopuolelta. Tällöin hankintojen suhteellinen osuus kustannusrakenteesta ja hankinnan taloudellinen merkitys kasvaa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 48–49.) Tutkimuksen vastauksista käy ilmi, että kunnilla on käytössä kehittämis-, kaupunki-, elinkeino-, palvelu- ja kuntastrategioita, mutta yhdessäkään ei ole käytössä hankintastrategiaa. Jouko Kurppa (2011) toteaa, että pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on Lapissa tärkeä merkitys ja kuntien elinkeinopolitiikassa tämä pitää muistaa.

Kuntien hankinnat tulisi ottaa huomioon ainakin kunnan elinkeinostrategiassa, jos kunnalla ei ole erillistä hankintastrategiaa. Kunta voi olla yksittäisen yrittäjän suurin asiakas ja yrittäjyydellä on merkitys kunnan elinkeinossa. Hankintastrategialla on merkitystä markkinoiden syntymiselle ja kehittymiselle, sillä hyvin laaditun strategian pohjalta yritykset voivat varautua tarvittaviin investointeihin ja mahdollisiin kilpailutuksiin. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 108–109.) Yhteistyön tärkeyttä ei voi riittävästi korostaa ja se on perusehto toiminnan kehittämisessä. Molemminpuolinen vuoropuhelu lisää avoimuutta ja voi pitkällä aikavälillä tuoda tehokkuutta molempien osapuolten toimintaan. Sähköiset palvelut ovat nykyaikaa ja kuntienkin tulisi käyttää hyväksi tekniikan tuomia mahdollisuuksia.

Ulkoistaminen on pitkään ollut trendi-ilmiö. Ulkoistamisella tavoitellaan muun muassa kustannussäästöjä, pääoman vapauttamista, keskittymisen tuomaa etua ja markkinakilpailun hyödyntämistä. Ulkoistaminen voi kuitenkin epäonnistua esimerkiksi siihen, että toimittajan valintaan ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 204–226.) Ulkoistaminen vaatii kunnalta osaamista esimerkiksi karttelien tunnistamiseen, mutta Vainion (2011) mukaan sellaista osaamista ei aina kunnissa ole. Vainio (2011) toteaa kirjoituksessaan, että kunnat ulkoistavat toimintojaan niin nopeasti, että lainsäädäntö ei pysy perässä.

Opinnäytetyön tutkimuksessa käy ilmi, että alueen paikkakunnilla on käytössään hankintaohjeet. Kolarin, Tervolan ja Ylitornion kunnassa ei ole erillistä ohjetta pienhankinnoista. Julkisia hankintoja ohjaa lainsäädäntö. Laki ei estä viisaita hankintoja, mutta jatkuvasti viisas hankinta vaatii uudenlaista ennakkoluulotonta ajattelua, osaamista täytyy kehittää ja siihen pitää antaa aikaa. Lain tiukka noudattaminen ei estä epäonnistumista, jos hankinnan todellista tarvetta ei ole pohdittu riittävän huolellisesti tai haluttuja palvelutasovaatimuksia ei osata määritellä järkevästi. Julkisella sektorilla hankinnan koulutuksen ja kehittämisen tarve näyttäisi olevan vielä suurempi kuin yksityisissä yrityksissä, sillä lain tunteminen ei yksin riitä vaan hankinta edellyttää strategista otetta, vahvaa kaupallista ja taloudellista ajattelua. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 53–54.)

Hankittaessa tavaraa tai palvelua kiinnitetään usein ensimmäisenä huomio hintaan sen jälkeen kun on määritetty mitä tarvitaan. Toinen tärkeä asia hankkijalle on se, miten

tuotteen saa ja millä aikataululla. Tarpeellista on kiinnittää huomiota myös laatuun, joka tulisi nähdä osana ostettavaa tuotetta. Ostajan pitäisi osata nivoa laatu optimaalisella tavalla yhteen muiden määreiden kanssa. Nykyaikaisen ja ammattimaisen ostajan tehtävä ei rajoitu passiiviseen hankkimiseen lähimmiltä toimittajatarjokkailta, vaan hankinta on monipuolinen ja moniulotteinen tehtävä. Onnistunut hankinta edellyttää tiivistä yhteistyötä sekä oman organisaation sisällä että erilaisten ulkoisten toimijoiden kanssa. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 68–69.) Kemissä, Tervola ja Torniossa paikkakunnan edustajat ovat säännönmukaisesti yhteydessä alueen yrittäjiin. Enontekiön, Pellon ja Simon kunnassa hankinnoista ei tarkkaan ilmoitettu. Tapaamisten suurta määrää tärkeämpää on tapaamisten laatu, keskustelun tulee olla aitoa ja avointa.

Julkiset hankinnat muodostavat n. 17 % BKT:stä. Hankinnoissa piilee valtava tehokkuuden parantamisen ja säästämisen potentiaali. Tuoreiden tutkimusten mukaan kuitenkin vain osa Suomen kunnista osaa laatia tarjouspyynnöt oikein tai asettaa sopimuksiin järkevät ehdot. Toisaalta myös yritykset eivät välttämättä osaa julkisten hankintojen pelisääntöjä. Muun muassa palveluhankinnat ovat hankinnan laji, joka tuo molemmille osapuolille lisähaastetta. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 404–427.)

Yhteishankintayksiköiden hankinnat ovat määrällisesti suuria ja pienet yritykset eivät välttämättä pysty vastaamaan näihin tarjouspyyntöihin. Tähän näkisin ratkaisuna hankintojen toteuttamisen osissa. Osatarjoustusten pyytäminen on perusteltua taloudellisista syistä, kunhan siitä on maininta tarjouspyynnössä (Kalima ym. 2007, 69–70). Näin alueen pienet ja keskisuuret yritykset pystyisivät osallistumaan tarjouskilpailuun.

Seuraavana kiinnittäisin huomiota yksittäisten hankintojen kokonaishintaan. Halvin tarjous ei aina ole kokonaistaloudellisesti edullisin. Tuotteen tai palvelun hinnassa tulee ottaa huomioon tuotteen koko elinkaari, esimerkiksi edullisella tuotteella voi olla lyhempi takuu-aika kuin hieman arvokkaammalla tuotteella. Yksityisellä sektorilla yritykset kiinnittävät huomiota ympäristönäkökohtiin ja kuntien tulee ottaa samat asiat huomioon. Lähellä tuotettu tuote tuottaa vähemmän muun muassa päästöjä kuin kauempaa tuotu tuote. Edellä mainitsemani asiat vaativat hankintayksiköltä tarkempaa suunnittelua ja osaamista tarjouspyyntöjä tehdessä. Kuntasektorilla hankintaosaamiseen kannattaa kiinnittää huomiota, koska osaamisen tärkeyttä ei voi väheksyä (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2008, 89).

Toivon, että tämä työ auttaa alueen kuntia kiinnittämään huomiota omiin kehitettäviin alueisiin hankintoja tehdessä. Kuntien tavoissa toimia on eroja ja toisten vahvuudesta voi ottaa oppia. Yrittäjillä ja kunnilla on samat tavoitteet, kehittää alueen toimintaa, toivottavasti työni saa molemmat tahot miettimään kuinka voisivat konkreettisesti kehittää toimintojaan, sillä kehitettävää on. Mielenkiintoisena jatkotutkimuksena näkisin jonkin kunnan kehittämishankkeen muun muassa viestinnän saralla. Mielenkiintoista olisi myös kehittää seurantajärjestelmä, jonka avulla kunnat voisivat seurata kaikkia kunnassa tehtäviä hankintoja. Tässä tutkimuksessa Haaparannan edustaja vastasi samaan kyselyyn kuin kuntien edustajat Suomen puolella. Mielenkiintoista olisi ottaa vertailuun yksi kunta molemmiin puoliin rajaa ja tutustua tarkasti toiminnan eroavaisuuksiin julkisissa hankinnoissa.

Henkilökohtaiset tavoitteeni täyttyivät opinnäytetyössä. Olen nyt paremmin perillä julkisesta hankintatoimilaista ja kuntien hankintaohjeista. Mielestäni työn rajaaminen oli selkeä, mutta siitä huolimatta työstä tuli laaja. Yksi syy tähän on lain laajuus.

LÄHTEET

Painetut

- Eskola, Saila & Ruohoniemi, Erkko 2007. Julkiset hankinnat. WSOYpro, Juva.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 2006. HE 50/2006.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2008. Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.
- Iloranta, Kari & Pajunen-Muhonen, Hanna 2008. Hankintojen johtaminen – ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.
- Kaarresalo Toni, 2007. Kilpailuttamisvelvollisuus julkisissa hankinnoissa. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Kalima, Kai & Häll, Maija & Oksanen Antero 2007. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy, Jyväskylä.
- Kananen, Jorma 2008. Kvali – kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylä.
- Kurppa, Jouko 2011. Pienyrittäjän arki on kovaa kamppailua. Lapin Kansa 25.1.2011,O2.
- Kuusniemi-Laine, Anna & Takala, Pilvi 2008. Julkiset hankinnat käsikirja. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Laki julkisista hankinnoista 2007/30.3.2007/348.
- Oksanen, Antero 2009. Kuntien yleiset hankintaohjeet. 2. uud. painos. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Pekkala, Elise 2008. Hankintojen kilpailuttaminen. 3. uud. painos. Tietosanoma, Jyväskylä.
- Pekkala, Elise & Pohjonen, Mika 2010. Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. 4. painos. Tietosanoma, Latvia.
- Suomen Yrittäjät, Länsipohjan Yrittäjät 2010. Palvelut Yrittäjille 2010 esite.
- Vainio, Riitta 2011. Kunnat kompuroivat ulkoistuksissa. Helsingin Sanomat 18.1.2011, A5.

Painamattomat

Ahola, Seppo 2011. Henkilökohtainen tiedonanto Partnerbookista. 1.2.2011.

Enontekiön kunta 2010. Kunnan hallinto – tilastotietoa Enontekiön kunnasta. Luettu 13.2.2011. < <http://www.enontekio.fi/fi/palvelut/kuntainfo/tilastotietoa-kunnasta.html>>.

Haparanda kommun 2010. Fakta och perspektiv – antal arbetsställen år 2009 efter region och näringsgren. Luettu 27.12.2010.

<<http://www.regionfakta.com/dynamiskPresentation.aspx?id=4257>>.

Kallaanvaara, Pirkko 2011. Henkilökohtainen tiedonanto Keminmaan kunnan hankinnoista. 19.1.2011.

Karisaari, Leni 2011. Henkilökohtainen tiedonanto Enontekiön kunnan hankinnoista. 1.2.2011.

Kemin kaupunki 2010. Kaupunki- ja taloussuunnittelu – tilastollinen vuosikirja-09. Luettu 22.12.2010. < <http://www.kemi.fi/keskusvirasto/kaupunkitalous/tilastot.htm>>.

Keminmaa 2010. Kuntatietoa. Luettu 21.12.2010.

< <http://www.keminmaa.fi/index.php?p=Kuntatietoa>>.

Keminmaa 2010. Keminmaan kunta – henkilöstösuunnitelma. Luettu 21.12.2010. < http://www.keminmaa.fi/index.php?p=Talous_ja_toimintasuunnitelma_20102012>.

Kenttälehto, Jyrki 2010. Henkilökohtainen tiedonanto Kolarin kunnan hankinnoista. 13.12.2010.

Koskela, Jani & Pietarila Markku 2010. Henkilökohtainen tiedonanto Kemin kaupungin hankinnoista. 19.10.2010.

Kunnat 2010. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö – kynnysarvot. Luettu 14.11.2010. < http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121592>.

Lukin, Nadja 2011. Henkilökohtainen tiedonanto Haaparannan kaupungin hankinnoista. 25.1.2011.

Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä 2011. Hankintapalvelut – avoimet tarjouspyynnöt. Luettu 12.1.2011.

<<http://www.lpshp.fi/www/web/index.php?id=382>>.

Länsipohjan Yrittäjät 2011. Toimintasuunnitelma 2011. Luettu 7.2.2011. <<http://www.yrittajat.fi/fi-FI/lansipohja/toimintasuunnitelma/>>.

- Niittyraanta, Tapio 2010. Henkilökohtainen tiedonanto Kolarin kunnan taloussuunnitelman lähtökohdista. 27.12.2010.
- Pellon kunta 2010. Tervetuloa Pellon kuntaan – kunta-info. Luettu 26.12.2010. <<http://www.pello.fi/web/index.php?id=721>>.
- Pellon kunta 2010. Tervetuloa Pellon kuntaan – kunta-info – talous. Luettu 26.12.2010. <<http://www.pello.fi/web/index.php?id=775&language=fin>>.
- Pesonen, Hannes 2011. Henkilökohtainen tiedonanto Ylitornion kunnan hankinnoista. 7.1.2011.
- Risto, Ari 2011. Henkilökohtainen tiedonanto Pellon kunnan hankinnoista. 12.1.2011.
- Simon kunta 2010. Kunta lyhyesti. Luettu 21.12.2010. <<http://www.simo.fi/?g=kuntainfo&pid=383&cg=383>>.
- Simon kunta 2010. Toimintakertomus. Luettu 13.2.2011. <<http://www.simo.fi/files/Tiedostot/Tilinp%E4%E4t%F6s%20ja%20toimintakertomus%20v.%202009.pdf>>.
- Simoska, Mika 2011. Henkilökohtainen tiedonanto Tervolan kunnan hankinnoista. 24.1.2011.
- Telkki, Harri 2010. Henkilökohtainen tiedonanto Tornion kaupungin hankinnoista. 24.2.2010.
- Tervolan kunta 2010. Hallinto ja päätöksenteko – tilinpäätös 2009. Luettu 21.12.2010. <<http://www.tervola.fi/paatokset.htm>>.
- Torkell, Stiina 2008. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö – hankintasanastoa. Luettu 19.12.2010. <http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120803>.
- Tornion kunta 2010. Tornio-info – tilastotietoja Tornioista. Luettu 26.12.2010. <<http://www.tornio.fi/index.php?p=Tilastotietoja>>.
- Väestötietojärjestelmä, väestörekisterikeskus 2010. Rekisteritilanne 31.12.2010. Luettu 4.2.2011. <<http://vrk.fi/default.aspx?docid=4137&site=3&id=0>>.
- Yle Lappi 23.3.2010. Lapin työttömyys ei hellitä. Luettu 26.12.2010. <http://yle.fi/alueet/lappi/2010/03/lapin_tyottomyys_ei_hellita_1551700.html>.
- Ylitalo, Keijo 2010. Henkilökohtainen tiedonanto Simon kunnan hankinnoista. 16.12.2010.
- Ylitalo, Keijo 2011. Henkilökohtainen tiedonanto lisäselvitys Simon kunnan hankinnoista. 17.1.2011.

Ylitornion kunta 2010. Kunnan palvelut – päätöksenteko – esityslistat ja pöytäkirjat. luettu 22.12.2010. <<http://www.ylitornio.fi/web/index.php?id=688>>.

Ympäristöministeriö 2009. Kestävät julkiset hankinnat – julkinen sektori kestävien hankintojen edelläkävijäksi. Luettu 12.11.2010. <<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=103495&lan=en>>.

Yrittäjät 26.5.2010. Elinkeinopolitiikan mittaristo 2010 – Länsipohjan Yrittäjät, alueellinen raportti. Luettu 12.11.2010.

<<http://www.yrittajat.fi/fi->

[FI/suomenyrittajat/tutkimustoiminta/elinkeinopolitiikan-mittaristo-kevat-2010/](http://www.yrittajat.fi/fi-FI/suomenyrittajat/tutkimustoiminta/elinkeinopolitiikan-mittaristo-kevat-2010/)>.

LIITTEET

I Esikysymykset

Budjetin loppusumma:

Kysymykset:

- Mikä on budjetin loppusumma?

Kysymysten perustelut: Kaikilta on syytä varmistaa budjetin loppusumma, vaikka se onkin taustamateriaalissa mukana.

Hankintojen osuus käyttömenoista

Kysymykset:

- Mitkä ovat hankintojen määrät?
- Kuinka suuri osuus hankinnoista kohdentuu oman organisaation ulkopuolelle ja kuinka suuri osa näistä ulkopuolisista ostoista yrityksille?

Kysymysten perustelut: Tarvitaan mahdollisimman tarkat tiedot tai edes arviot prosentiosuuksista per koko konsernin käyttömenot. Tällaisia tietoja ei ole saatavissa juuri minkään kunnan budjeteista tai tilinpäätöksistä, joten vastaukset pitää pyytää erikseen.

Hankintatoiminnan käytännön organisointi

Kysymykset:

- Kuinka hankintatoimi on organisoitu kunnan sisällä?
- Mikäli on oma erillinen hankintayksikkö, miten hankintatoiminnan ohjaus ja valvonta on järjestetty?
- Hyödynnetäänkö yhteishankintayksiköitä ja muuta yhteistyötä muiden kuntien kanssa? Onko mahdollisella yhteishankintayksiköllä oma strategia ja ohjeistus vai toimitaanko jonkin mukana olevan kunnan linjausten mukaan?

Kysymysten perustelut: Kuntien tavat määritellä vastuut hankintatoimesta vaihtelevat. Joissakin kunnissa talousosasto/-keskus vastaa kokonaisuudesta, jossain taas hankintakeskus vastaa koko hankintatoimen strategisesta kehittämisestä.

Hyödynnetäänkö yhteishankintayksiköitä?

Kysymykset:

- Missä määrin hankintoja toteutetaan yhteishankintayksiköiden välityksellä?

- Onko yhteishankintayksiköllä oma hankintaohjeistuksensa vai toimiiko se jonkin mukana olevan kunnan hankintapoliittisten linjausten mukaisesti?

Kysymysten perustelut: Yhteishankintayksiköiden käyttö on yleistynyt. On tärkeitä olla selvillä niiden toiminnan kohdentumisesta, volyymeista ja omistajaohjauksesta.

II Hankintojen strategiset linjaukset

Hankintojen strategiset linjaukset

Kysymykset:

- Mitkä ovat kunnan keskeiset strategiat ja kuinka julkiset hankinnat on linjattu niissä?
- Onko pk-yritykset huomioitu strategioissa hankintalinjausten yhteydessä?
- Palveluostot muodostavat kasvavan osan kunnan nettomenoista; onko palveluhankintojen strategista painoarvoa tarkoitus kasvattaa tulevaisuudessa?

Kysymysten perustelut: Hankintalinjauksia on tyypillisesti kunta-, elinkeino-, palvelu- ja hankintastrategioissa sekä erilaisissa sektorikohtaisissa linjauksissa. Tämän kysymyssosion tehtävä on kartoittaa strategiatilanne erityisesti pienten yritysten näkökulmasta. Tavallista on, että yleisimmät linjaukset ovat yrityksille myönteisiä, mutta pk-yritysten huomioiminen erikseen on vielä poikkeuksellista.

III Hankintaohjeistus

Kysymykset:

- Onko hankinnoista annettu ohjeet?
- Koskevatko ohjeet myös pienhankintoja?
- Mikäli eivät, kuinka niitä ohjataan?
- Onko pienyritysten tarpeita ja olosuhteita otettu ohjeistuksessa erikseen huomioon?

Kysymysten perustelut: Hankintaohjeistus löytyy useimpien kaupunkien Internet-sivuilta. Poikkeuksiakin vaikuttaa olevan. Yleensä ohjeet ovat puhtaita menettelyohjeita vailla elinkeinopoliittisia tavoitteita. On kuitenkin myös sellaisia ohjeita, joissa hankkijoiden markkinatuntemukseen ja pienten yritysten olosuhteisiin kiinnitetään huomiota.

IV Käytännön yhteistyö ja viestintä markkinoiden suuntaan

Kysymykset:

- Julkaiseeko kunta hankintoihin liittyvää informaatiota omilla Internet-sivuillaan tai muissa viestimissä?
- Tapaavatko kunnan hankinnoista vastaavat henkilöt säännönmukaisesti yritysten edustajia?
- Mitä muita käytännön yhteistyömuotoja on olemassa?
- Kuinka käytännön hankintayhteistyötä ja viestintää aiotaan tai tulisi kehittää tulevaisuudessa?

Kysymysten perustelut: Käytännöt hankintoja koskevien ilmoitusten julkaisemisesta vaihtelevat samoin kuin tavat tehdä muuta yhteistyötä. Kysymysten tarkoituksena on vaihtaa ajatuksia nykyisistä käytännöistä ja hahmottaa niiden kehittämistarpeita puolin ja toisin.

V Seuranta

Kysymykset:

- Kuinka hankintoja seurataan?
- Tunnettaanko toimittajat ja se, ovatko he oman alueen toimijoita?
- Tiedetäänkö, mikä osa hankinnoista suuntautuu pk-yrityksille?

Kysymysten perustelut: Hankintojen systemaattinen seuranta on erittäin poikkeuksellista sen materiaalin perusteella, jota oli löydettävissä. On selvää, että järjestelmän tehokas kehittäminen edellyttää hyviä tietoja nykyisten menettelyiden toimivuudesta ja tuloksista. Sen vuoksi seurantaa koskevat kysymykset ovat erittäin tärkeitä.

VI Muuta erityistä informaatiota

Suomen Yrittäjien mielestä vastuu kuntien ostopalvelumarkkinoiden kehittämisestä on ensisijaisesti kunnilla itsellään. Keskusteluissa toivottavasti käsitellään myös tätä avainkysymystä eli miten kunta voisi jatkossa toimia paremmin ja aktiivisemmin palvelumarkkinoiden kehittämiseksi?